

## Аналитический доклад

### «Муниципальный округ – шагает по стране»: Анализ реализованных муниципальных практик перехода на одноуровневую модель организации местного самоуправления в регионах России

*Составители:*

Сердюков Д.В., доцент кафедры политологии и философии СурГУ, кандидат исторических наук, доцент,

Мартынов М.Ю., профессор кафедры политологии и философии СурГУ, доктор политических наук,

Ушакова Н.В., заведующий кафедрой политологии и философии СурГУ, кандидат исторических наук, доцент,

Жадобина Н.Н., доцент кафедры частного и предпринимательского права СурГУ, кандидат юридических наук, доцент,

Скурихин А.А., доцент Высшей школы цифровой экономики ЮГУ,

Пантелеев В.В., магистрант направления «Политология» программы «Государственная политика и управление» СурГУ.

## Оглавление

Введение .....	3
1. Взгляды экспертного сообщества на модель территориальной организации местного самоуправления.....	6
2. Динамика перехода на одноуровневую модель местного самоуправления (создание муниципальных и городских округов) в разрезе федеральных округов и субъектов РФ .....	41
3. Муниципальная реформа в информационной повестке федеральных СМИ ...	62
4. Нормативно-правовое обеспечение муниципальных практик развития одноуровневой модели местного самоуправления в субъектах РФ .....	91
5. Финансово-экономические и административные аспекты перехода на одноуровневую модель местного самоуправления .....	104
Заключение.....	120
Список источников и литературы .....	124
Приложение 1 .....	137
Приложение 2 .....	138

## Введение

В последние годы в России происходят значительные изменения в сфере местного самоуправления (Далее – МСУ). Одним из ключевых событий стало появление нового вида муниципальных образований (Далее – МО) муниципального округа. Это нововведение было закреплено 1 мая 2019г. в Федеральном законе от 27.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup>.

Решение законодателя о создании новой формы территориальной организации местного самоуправления было обусловлено критикой двухуровневой системы со стороны ряда экспертов и практиков. В частности, отмечалось, что «основным фактором, осложняющим управление на уровне сельских поселений, является двухуровневая организация местного самоуправления, предполагающая практически «полную независимость» местной поселковой и районной власти. Нарушение властной управленческой вертикали на самом низовом уровне существенно снижает эффективность управления социально-экономическим развитием сельских сообществ. Даже имея фактическую возможность оказать помощь в решении вопросов местного значения «нижнему» звену, районные администрации зачастую не в состоянии сделать это, будучи ограничены формальными требованиями закона. Такая же ситуация складывается и на горизонтальном уровне между поселенческими администрациями и объектами соцкультбыта»<sup>2</sup>.

В этой связи, муниципальный округ представляет собой новую форму территориальной организации местного самоуправления, которая объединяет несколько населённых пунктов, имеющих общую территорию и интересы. Создание муниципальных округов позволяет более эффективно решать вопросы

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. №132 от 06.02.2019). // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&n=317662&base=LAW&from=471024-120-diff&rnd=9ub66g#f1gPbVUKaehj7wKo1> (дата обращения: 30.11.2023).

<sup>2</sup> Зазулина М.Р., Самсонов В.В. Коллизии реформирования местного самоуправления на селе (опыт экспертного опроса) // Социологические исследования. 2010. № 2(310). С. 42.

местного значения, обеспечивать доступность и качество предоставляемых услуг населению, а также укреплять взаимодействие между органами местного самоуправления и жителями.

5 марта 2025 г. депутаты Государственной Думы завершили длившуюся более трёх лет работу над проектом Федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>3</sup>. После острых дискуссий и доработки он был принят в третьем окончательном чтении. Этот законопроект направлен на системное развитие и совершенствование местного самоуправления в России.

Одним из ключевых аспектов нового законопроекта является интеграция местного самоуправления в единую систему публичной власти. Это предполагает более тесное взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также координацию их деятельности в интересах населения.

Новый закон должен привести к следующим последствиям:

1. Усиление роли органов местного самоуправления *в решении вопросов местного значения.*
2. Повышение эффективности взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.
3. Улучшение качества предоставляемых населению услуг.<sup>4</sup>

Однако некоторые эксперты считают, что интеграция местного самоуправления в единую систему публичной власти может привести и к потере самостоятельности органов местного самоуправления<sup>5</sup>.

Реализуемые с 2019 г. в России муниципальные практики по переходу на одноуровневую модель местного самоуправления в свете принятия закона «Об

---

<sup>3</sup> Проект Федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=m3iw60wi96511669705> (дата обращения: 23.11.2024).

<sup>4</sup> В Совете Федерации обсудили законопроект об общих принципах организации местного самоуправления в единой систему публичной власти // Официальный сайт Совета Федерации Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/events/news/132832/>.

<sup>5</sup> Леонов С.Н. Перспективы реформирования местного самоуправления в свете законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой систему публичной власти» // Проблемы развития территории. 2022. №5.

общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>6</sup> абсолютно точно актуализируют потребность научно-экспертной оценки результатов муниципальной реформы во всех её проявлениях и аспектах.

Понимая крайнюю значимость принимаемых государственных решений для дальнейшего развития местного самоуправления на базе Сургутского государственного университета, был сформирован рабочий коллектив научного проекта, нацеленного на комплексный анализ муниципальных практик по переходу на одноуровневую модель организации местного самоуправления, а также совершенствование механизмов участия населения в осуществлении местного самоуправления. В состав данной группы вошли эксперты в вопросах муниципального права, политического управления, развития местного самоуправления и гражданского общества. Это, несомненно, должно способствовать формированию комплексной картины и пониманию прикладных деталей процесса перехода к одноуровневой модели местного самоуправления, учитывая положительные результаты, но и оценивая риски и институциональные барьеры при проведении муниципальной реформы.

---

<sup>6</sup> Проект Федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=m3iw60wi96511669705> (дата обращения: 23.11.2024).

## 1. Взгляды экспертного сообщества на модель территориальной организации местного самоуправления

Дискуссии о принципах территориальной организации местного самоуправления, муниципальном устройстве, о моделях и уровнях организации властного представительства в научном сообществе ведутся достаточно длительное время как за рубежом, так и в России. Во многом экспертные позиции учёных представляются исходя из разделяемой ими той или иной концепции местного самоуправления. И в последние годы наиболее остро ведётся спор между апологетами теории свободной общины и сторонниками государственной теории местного самоуправления. Именно концептуальная ориентация авторов предопределяет набор аргументов за и против перехода местного самоуправления в современной России на одноуровневую модель территориальной организации.

В свете аргументов противников нового закона о беспрецедентности принятого решения отдельный интерес в рамках этой дискуссии представляет вопрос исследования зарубежного опыта территориальной организации местного самоуправления. Так, доктор юридических наук И.В. Лексин анализирует практику Канады по реструктуризации муниципальных образований одноуровневого варианта, когда объединяются поселения в пределах одного графства (района) с образованием одной одноуровневой муниципальной единицы, предоставляющей местному населению все виды услуг, что демонстрирует в зарубежной практике успешное функционирование одноуровневых муниципалитетов<sup>7</sup>.

Н.Н. Мусинова ссылаясь на хрестоматийный учебник «Организация управления и самоуправления в крупнейших городах» под редакцией профессора В.Б. Зотова отмечает, что опыт внедрения двухуровневой модели за рубежом свидетельствует о том, что она не всегда экономична и стабильна. В качестве негативных проявлений двухуровневой модели она указывает на рост количества

---

<sup>7</sup> Лексин И.В. Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование: политология, экономика, право. 2011. Т. 4. № 2. С. 99-102.

выборных должностных лиц и администраторов, усиление бюрократии, запутанность системы налогообложения и конфликты<sup>8</sup>.

Серьезная проблема связана с отсутствием адекватной модели формирования органов управления муниципалитета верхнего уровня. В практике используют два подхода: прямые выборы и представительство муниципалитетов низшего уровня. Однако и тот, и другой подход имеет существенные недостатки. В первом случае резко обостряются противоречия между муниципалитетами нижнего и верхнего уровней, поскольку их легитимность проистекает из одного источника, и они в одинаковой степени видят себя выразителями интересов избирателей. Во втором случае в управлении преобладают частные интересы отдельных муниципальных образований, отсутствует серьезный стратегический взгляд на перспективы городского сообщества в целом. В этой ситуации возрастает роль административного аппарата в принятии ключевых решений, усиливается влияние бюрократии. По образному выражению одного из исследователей, в течение десятилетия существования в рамках двухуровневой модели власти города Виннипег жили в состоянии осады. Похожую проблему описывают исследователи применительно к муниципальному устройству Будапешта. Конфликты между муниципалитетами верхнего и нижнего уровней проявляются как по финансовым вопросам, так и по вопросам, связанным с координацией деятельности муниципалитетов нижнего уровня при организации общегородских программ<sup>9</sup>.

Конфликтность двухуровневой модели организации муниципального управления вызвана и противоречивостью избирательной системы. Так, в избирательной практике используется два подхода формирования муниципальных структур верхнего уровня: прямые выборы и представительство муниципалитетов низшего уровня. И тот, и другой подходы имеют существенные недостатки, которые связаны с обострением противоречий между муниципалитетами нижнего и верхнего уровня или с преобладанием частных интересов отдельных

---

<sup>8</sup> Мусинова Н.Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика // «Вестника Университета (Государственный Университет Управления)». 2014. № 16. С. 133.

<sup>9</sup> Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. (Научный консультант: Д. Катаев) Организация местного самоуправления в городах федерального значения. М. 2004. С. 38-39.

муниципальных образований, что ведет к отсутствию единого стратегического взгляда на перспективы развития городского сообщества в целом. При этом конфликты между муниципалитетами верхнего и нижнего уровней могут проявляться и по финансовым вопросам, и по вопросам, связанным с координацией деятельности муниципалитетов нижнего уровня в ходе реализации общегородских программ. Непрозрачность и высокая конфликтность двухуровневой системы предопределили стремление к отказу от данной модели и поиску новых решений проблем организации управления и самоуправления в крупнейших зарубежных городах. Причем, движение здесь происходило в разных, часто противоположных направлениях. Примерами альтернативных вариантов преобразования двухуровневой структуры могут служить город Торонто (Канада) и Лондон (Великобритания), муниципальное устройство которых концептуально опирается на государственную теорию местного самоуправления. И при этом, слияние муниципальных структур в рамках города Торонто позитивно повлияло на более справедливое распределение налогового бремени и выравнивание уровня предоставления услуг на всей объединённой территории. Но наиболее типичной можно считать структуру управления, которую называют одноуровневой моделью с элементами децентрализации, например в Нью-Йорке, Монреале и Амстердаме. В рамках данной модели на внутригородских территориях существуют выборные органы с различной степенью самостоятельности, но они не являются муниципальными образованиями, муниципальный статус имеет только единая структура управления всей городской территорией<sup>10</sup>.

Из интересных практик организации местного самоуправления выделим опыт Аргентины. Е.Ю. Комлев в своих исследованиях отмечает, что в различных субъектах федерации установлены разные основания и процедуры отзыва муниципальных выборных должностных лиц. Например, в Автономном городе Буэнос-Айрес инициатива об отзыве может быть выдвинута 20% населения соответствующего муниципального образования. Законодательство провинции

---

<sup>10</sup> Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы. Учебно-методическое пособие. 2-е изд. исп. и дополн./ под ред. В.Б. Зотова. М. 2010. С. 50-52, 58.



Энтре-Риос позволяет отзывать выборных должностных лиц за нарушение предвыборной программы или должностных обязанностей. В Аргентине участие в выборах всех уровней, включая муниципальные, является обязательным. Это регулируется как федеральным, так и провинциальным законодательством. Проведение референдумов является обязательным, когда речь идет об изменениях в территориальной организации муниципальных образований, как, например, в провинции Рио-Негро. В Аргентине закреплено нормативное признание муниципальной автономии с политической функцией, что не является распространённой практикой в мире. Существуют законодательные положения, которые предполагают субъектность соседских общин, что важно для вовлечения населения в управленческие процессы. В сельских населенных пунктах и районах могут формироваться муниципальные делегации и комиссии, которые помогают в управлении и контроле местной власти. Возможность создания таких образований для взаимодействия с населением и выполнения ряда административных функций предполагается, например, в законодательстве провинции Риоха. Каждый субъект федерации имеет свои нормы, регламентирующие местное самоуправление, что приводит к разнообразию правовых подходов. Это свидетельствует об отсутствии единого федерального регулирования в данной сфере. Аргентинская система предполагает высокую степень вовлеченности жителей в процесс управления через обязательное голосование и другие механизмы участия. Муниципальные и территориальные формирования наделяются полномочиями по мониторингу и оценке качества предоставляемых услуг и выполнения публичных работ<sup>11</sup>.

Сравнительный анализ муниципальных практик зарубежных стран представлен в исследовании А.Н. Швецова. Пристальное внимание уделяется Германии, Франции, Канаде, Дании, а также дается анализ муниципальных реформ России.

---

<sup>11</sup> Комлев Е. Ю. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: опыт Аргентины в контексте реформирования российского законодательства / Е. Ю. Комлев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2024. Т. 10. № 1(37). С. 53-70.

Французская модель территориальной организации сочетает жесткую вертикаль исполнительной власти с широким общественным представительством на уровне территориальных коллективов – регионов, департаментов и коммун. Это сочетание обеспечивает контролируемость при одновременном участии населения в принятии общественно значимых решений. Такое двустороннее управление позволяет эффективно распределять полномочия между местными и центральными органами власти, поддерживая баланс между центральным контролем и местной инициативой.

Германия в 1970-х годах провела реформу, направленную на укрупнение муниципальных образований. Основным мотивом был аналогичным – оптимизация административных расходов и повышение эффективности управления. В реформированных системах выделяется двухуровневая структурная организация с распределением функций между малыми поселенческими муниципалитетами и более крупными административными образованиями. Несмотря на финансовую зависимость, такие изменения позволяют более эффективно координировать выполнение услуг на уровне муниципалитетов.

В Канаде происходит укрупнение муниципальных образований. Основной целью этих изменений является повышение экономической эффективности муниципального управления, снижение нерациональных расходов и улучшение координации между близлежащими деревнями, поселками и городами. Стремление к увеличению доли доходов из собственных источников позволяет муниципалитетам уменьшить зависимость от бюджетных трансфертов провинций.

В 1970 году в Дании была проведена реформа, в результате которой число муниципалитетов было сокращено почти в пять раз (с 1300 до 275). Основное внимание уделялось экономическим аспектам, таким как снижение издержек и повышение эффективности управления. Введены меры для смягчения негативных эффектов укрупнения, такие как развитие инструментов прямой и партисипативной демократии, чтобы усилить роль жителей в процессе местного самоуправления. Реформы обсуждаются тщательно через общественные и законодательные процессы. Укрупнение способствует улучшению координации

действий между различными административными уровнями. Реформы стремятся сбалансировать местные интересы с требованиями правительства.

В начале реформ количество муниципальных образований в России увеличилось более в разы. Это включало разнообразные формы, такие как городские округа, муниципальные районы и поселения. Начиная с 2008 года, произошли процессы сокращения числа муниципальных образований, хотя число городских округов продолжало расти. Процессы изменения числа муниципальных образований имели региональные различия – в некоторых регионах сокращение, в других – увеличение. Принятые поправки в законы в 2019 году инициировали создание новых видов муниципальных образований, таких как муниципальные округа. Реформы направлены на повышение экономической эффективности и бюджетной самостоятельности муниципалитетов, но при этом создает сложности в понимании ответственности у жителей<sup>12</sup>.

Е.М. Бухвальд, Д.Н. Лапаев в статье «Отказ от Европейской Хартии и российское местное самоуправление» подчеркивают важность подготовки и принятия «Основ государственной политики в сфере местного самоуправления», который должен пройти широкое общественно-экспертное обсуждение. При этом нужно провести денонсацию Европейской хартии, как важного политического шага и показать необходимость разработки собственной модели местного самоуправления, учитывающей российскую специфику и международный опыт. Существует необходимость обновления законодательной базы, чтобы сделать муниципалитеты более эффективными участниками стратегического управления. Требуется четкое закрепление роли местного самоуправления в системе стратегического планирования, что должно быть обеспечено на законодательном уровне. Имеются значительные неиспользованные возможности в области межмуниципального сотрудничества, требующие решения на законодательном уровне. Новые вызовы, связанные с формированием агломерационных

---

<sup>12</sup> Швецов А.Н. Реорганизация муниципального пространства: российские реформы в сопоставлении с международной практикой / А.Н. Швецов // Труды Института системного анализа Российской академии наук. 2023. Т. 73. № 2. С. 3-12.

образований, требуют отдельного подхода и законодательного регулирования. Хотя Хартия местного самоуправления исторически внесла вклад в развитие института местного самоуправления, её влияние не стоит преувеличивать, и её денонсация предлагает возможность для обновления национальной модели<sup>13</sup>.

Среди известных российских правоведов-муниципалистов сформировалась устойчивая позиция о необходимости защиты автономии и самодостаточности местного самоуправления. В большом ряду экспертов стоит выделить доктора юридических наук, профессора Екатерину Сергеевну Шугрину, которая стоит на позиции, что должна быть возможность создавать как одноуровневое, так и двухуровневое местное самоуправление там, где это необходимо<sup>14</sup>.

Профессор Е.С. Шугрина констатирует, что в новейшей российской истории были разные модели установления территориальных основ местного самоуправления. В 1995 году в Федеральном законе №154-ФЗ предусматривалось одноуровневое местное самоуправление. Позже в первоначальной редакции Федерального закона №131-ФЗ в 2003 году предусмотрели двухуровневую организацию местного самоуправления. В 2019 году в этот закон были внесены изменения, предоставляющие возможность создания полностью одноуровневого местного самоуправления. Этой возможностью воспользовалось более 30 субъектов РФ, создавая муниципальные округа. Более того, ряд субъектов РФ уже полностью перешел на одноуровневое местное самоуправление (Удмуртская республика, Республика Чувашия, Пермский край, Ставропольский край, Калининградская область, Магаданская область, Московская область, Сахалинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ и три города федерального значения, которые с самого начала имели одноуровневую систему местного самоуправления)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Бухвальд Е.М. Отказ от Европейской Хартии и российское местное самоуправление / Е.М. Бухвальд, Д.Н. Лапаев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2023. № 3(71). С. 14-21.

<sup>14</sup> Шугрина Е.С. «Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории»; беседовал коллектив редакции Издательской группы «Юрист» // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 4.

<sup>15</sup> Шугрина, Е.С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего: учебное пособие; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. Калининград: Полиграфыч, 2023. С. 74.

Также одноуровневая модель территориальной организации местного самоуправления внедрена в новых субъектах Российской Федерации. Так, «в Федеральных конституционных законах от 4 октября 2022г.: №5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики»; №6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики»; №7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области»; №8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области», – предусмотрено одноуровневое местное самоуправление»<sup>16</sup>. На основании этого в новых субъектах созданы и функционируют городские и муниципальные округа.

Е.С. Шугрина подчёркивает, что «в проекте (до 2 чтения) Федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» предусматривается лишь одноуровневое местное самоуправление. В качестве видов муниципальных образований предусмотрены только: городской округ; муниципальный округ; внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения»<sup>17</sup>.

В контексте проекта федерального закона в этой связи, по мнению Екатерины Сергеевны, большое значение приобретают переходные положения и компенсаторные механизмы, которые позволят минимизировать негативные последствия от укрупнения. Кроме того, необходимо уже начинать проводить экономические расчеты и обоснования планируемых преобразований, спрашивать

---

<sup>16</sup> Шугрина Е.С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего: учебное пособие; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации, Высш. шк. гос. упр. Калининград: Полиграфычъ, 2023. С. 75.

<sup>17</sup> Там же. С. 74.

жителей<sup>18</sup>. При этом она признаёт, что именно в поселениях сильнейший кадровый дефицит. «Есть примеры того, что в поселениях не могут найти желающих на должность главы. Иногда нет достаточного количества желающих идти в местные депутаты. Именно об улучшении кадровой ситуации на муниципальном уровне регулярно говорят в контексте укрупнения муниципальных образований»<sup>19</sup>. В качестве компенсирующих мер для смягчения негативного эффекта при переходе на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления Екатерина Сергеевна в совместной монографии с доктором юридических наук, профессором Светланой Васильевной Нарутто обращает внимание, что «на территории образованного муниципального округа возрастает потребность в институтах территориального общественного самоуправления и сельских старост, которые пришли на замену муниципальным выборам... Институты гражданского общества восполняют временный вакуум, связанный с отсутствием институтов власти на конкретной территории»<sup>20</sup>.

На федеральных экспертных слушаниях, проведённых на площадке Общественной палаты Российской Федерации 24 января 2022г. профессор Е.С. Шугрина говоря о рисках предстоящей муниципальной реформы отметила, что реформирование территорий муниципальных образований – это долгосрочный, затратный процесс. Например, Белгородская область недавно потратила на описание границ муниципальных образований 200 млн руб. Теперь же этот процесс придется повторить. Поэтому необходимо тщательное планирование будущих изменений с учетом экономических обоснований. Так, предыдущий опыт построения территориальных моделей местного самоуправления, говорит о том, что субъекты РФ могут использовать новую одноуровневую модель с учетом региональных особенностей. Например, переименовать в муниципальные и городские округа соответственно сельские и городские поселения. Таким образом,

---

<sup>18</sup> Шугрина Е.С. «Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории»; беседовал коллектив редакции Издательской группы «Юрист» // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 4.

<sup>19</sup> Шугрина Е.С. «Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории»; беседовал коллектив редакции Издательской группы «Юрист» // Государственная власть и местное самоуправление. 2023. № 1. С. 7.

<sup>20</sup> Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. М. 2020. С. 37-38.

будет ликвидирован не поселенческий, а районный уровень местного самоуправления. На уровне сельских районов будут действовать подразделения органов государственной власти<sup>21</sup>.

Правоведы Л.Т. Чихладзе и О.Ю. Ганина резюмируя предпосылки к новому этапу муниципальной реформы в России отметили, что долгое время доминировал «поселенческий принцип» организации местного самоуправления. Однако решить абсолютно все вопросы такие поселения не могли. И с 2017г. начался постепенный отказ от поселений как преимущественно сельских муниципальных образований, а также городских поселений небольших городов и поселков как поселенческого уровня местного самоуправления. Запланированный переход на одноуровневую модель приведёт к централизации управления ресурсами. В связи с этим возникает вопрос – смогут ли органы местного самоуправления обновленных муниципальных образований рационально распределять ресурсы между своими населенными пунктами и грамотно организовать логистику внутри больших по площади территорий<sup>22</sup>.

Т.Г. Гунина относит поселенческий уровень к естественным территориальным единицам, а муниципальные районы к искусственным, аналогичным искусственным образованием по сути является и муниципальный округ. По её мнению, причинами для существования таких искусственных муниципальных образований является необходимость решения вопросов межпоселенческого характера: дороги между населенными пунктами, дорожное освещение, энерго-, электро-, газоснабжение до поселений, вывоз бытовых отходов, а также совместное строительство крупных объектов, рассчитанных на несколько населенных пунктов, например, техникумов, ФОКов, поликлиник<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Стенограмма Федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatias-uchastiem-Komiteta/item/28286279>.

<sup>22</sup> Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием. Москва, РУДН, 25-29 апреля 2022 г. / под ред. д.ю.н., проф. Л.Т. Чихладзе, к.ю.н. Е.Ю. Комлева. М. 2022. С. 14, 17.

<sup>23</sup> Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // [Электронный ресурс] // Oeconomia et Jus. 2022. №2. С. 62-64. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/8>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-61-72.

Автор отмечает, что отказ от поселенческого уровня местного самоуправления и передача его полномочий на уровень муниципальных районов и(или) субъектов Федерации приведет к одному из двух результатов: а) эти вопросы будут решаться за счет средств региональных бюджетов и государственными служащими; б) поскольку у органов государственной власти достаточно своих задач и полномочий, эти вопросы вообще решаться не будут или будут решаться по остаточному принципу<sup>24</sup>.

А.Н. Чертков также видит риск в том, что для субъектов Российской Федерации с большой территорией и низкой плотность населения одноуровневая система может просто не подойти. Транспортная доступность затруднена, а интересы разбросанных за сотни километров поселений могут оказаться слишком различными для функционирования в едином округе<sup>25</sup>.

Как справедливо подметил профессор М.Ю. Мартынов объективная тенденция современного развития местного самоуправления предопределила интенсивное усиление крупных муниципальных единиц за счёт ухудшения положения поселковых. Местное самоуправление в качестве так называемого третьего низового звена в иерархии публичной власти достаточно произвольно заканчивается городским и районным уровнем. Поселковое самоуправление при этом «провисает»<sup>26</sup>.

С другой стороны, Е.Н. Митаева отмечает такие положительные эффекты предлагаемой реформы: единый бюджет муниципального округа в сравнении с консолидированным бюджетом муниципального района имеет такое преимущество как возможность финансирования «бедных» территорий бывших поселений за счет бюджетных доходов, собираемых на «богатых» территориях тех же бывших

---

<sup>24</sup> Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus*. 2022. №2. С. 66. URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/8>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-61-72.

<sup>25</sup> Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием. Москва, РУДН, 25-29 апреля 2022 г. / под ред. д.ю.н., проф. Л.Т. Чихладзе, к.ю.н. Е.Ю. Комлева. М. 2022. С. 53.

<sup>26</sup> Мартынов М.Ю., Сердюков Д.В. Институт местного самоуправления в структуре гражданского общества / Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 17: Материалы XXI Национальной науч. конф. с международн. участием «Модернизация России: приоритеты, проблемы, решения», 2 мая 2022 г., Москва / РАН. ИНИОН. Отд. науч. сотрудничества; отв. ред. В.И. Герасимов. М.. 2022. Ч. 1. С. 1158.



поселений. Это поможет решить такую проблему как неравномерность бюджетной обеспеченности поселений и с позиции муниципального округа предпринять меры по выравниванию обеспеченности жителей социальной и инженерной инфраструктурой. Кроме того, одноуровневая модель местного самоуправления позволит предусмотреть более понятный перечень вопросов местного значения любого муниципалитета и полномочий по их решению, в то время как сегодняшняя модель полномочий муниципального района и поселения по решению вопросов местного значения является запутанной, размытой и имеющей неоднозначные формулировки. Если говорить об организационно-правовом аспекте, то централизация управления на уровне муниципального округа способна оптимизировать процессы организации местного управления в границах всё той же территории, повысить оперативность муниципальной деятельности как за счет единоначалия власти в муниципальном округе, так и за счет значительного сокращения количества муниципалитетов – публично-правовых образований, требующих наличия громоздкой индивидуальной муниципальной правовой базы<sup>27</sup>.

С.Н. Леонов обращаясь к финансовому аспекту перехода к одноуровневой модели также считает, что в результате объединения поселений утрачиваются муниципальные функции и это значительно упрощает ситуацию с межбюджетными трансфертами для выравнивания бюджетной обеспеченности. Вспоминания предыдущий этап развития местного самоуправления в России автор отмечает, что пытаясь, пусть и формально, приблизить его к населению, правительство в начале реформ способствовало резкому росту числа муниципалитетов. В целом за период с начала реформ и до 2007 г. общее число муниципальных образований возросло в 4,5 раза. Однако при этом пришло понимание, что подобный курс на увеличение числа МО противоречит мировой практике укрупнения муниципалитетов, так как в

---

<sup>27</sup> Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием. Москва, РУДН, 25-29 апреля 2022 г. / под ред. д.ю.н., проф. Л.Т. Чихладзе, к.ю.н. Е.Ю. Комлева. М. 2022. С. 83.

современных условиях понятие «доступность» местного самоуправления для граждан ориентируется, помимо «пешеходной доступности», и на иные критерии<sup>28</sup>.

С.С. Кустов анализируя действующее федеральное законодательство о местном самоуправлении отмечает в субъектах Российской Федерации три модели территориальной организации. Первая модель: территория субъектов Российской Федерации состоит из городских округов и муниципальных районов (объединяют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией). Вторая модель: территория субъектов Российской Федерации состоит из городских, муниципальных округов и муниципальных районов (объединяют несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией). Третья модель: территория субъекта Российской Федерации разграничивается между городскими и муниципальными округами. Такая модель, в частности, может быть сформирована в субъектах, в которых на сегодняшний день территория региона распределена между городскими округами (Магаданская, Сахалинская, Калининградская, Московская области)<sup>29</sup>.

Доступность местного самоуправления для жителей упраздненных поселений, ранее входивших в состав муниципального района, на территории которого создан муниципальный округ, может быть обеспечена за счет создания территориальных органов местной администрации. Частью 4 статьи 2 Федерального закона № 87-ФЗ допускается возможность образования территориального органа местной администрации муниципального округа, на который возлагается осуществление на соответствующих территориях части функций местной администрации при образовании муниципального округа путем объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, и наделения вновь образованного муниципального образования статусом муниципального округа<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Леонов С.Н. Финансовые результаты реформы местного самоуправления. Опыт регионов Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 6. С. 163.

<sup>29</sup> Кустов С.С. Муниципальные округа в свете оптимизации территориальной организации местного самоуправления в России // Гражданин. Выборы. Власть. 2020. № 3(17). С. 126.

<sup>30</sup> Там же. С. 128.

М.В. Пенизев в своей публикации «Концептуальные проблемы реформы местного самоуправления в России» отмечает, что ключевой проблемой существующей модели местного самоуправления является соотношение финансово-материальных ресурсов у муниципалитетов и количество тех полномочий, которые им необходимо реализовать<sup>31</sup>.

Также автор приходит к мысли, что только проведение единых, взаимосвязанных и реализуемых в одно время структурных реформ позволит достичь устойчивого положительного для местного самоуправления экономического, социального, политического и правового эффекта. Это будет возможно лишь при условии разработки долгосрочной концепции развития местного самоуправления в России, которая предполагала бы гармонизацию приоритетов и этапов различных государственных преобразований с реформой местного самоуправления<sup>32</sup>.

Е.А. Василькова характеризуя конституционно-правовую основу муниципальной реформы в России уверена, что применение одноуровневой системы объясняется стремлением связать местное самоуправление с населением, а не с территорией, но возникает опасность отдаления местного самоуправления от населения, хотя именно муниципальная власть – самый приближенный к населению уровень организации публичной власти. В связи с этим необходима унификация новых реалий существования, согласованности с конституционными принципами действующего законодательства в этой сфере, при этом необходимо способствовать практической реальности конституционных норм и учитывать практический опыт реализации муниципальными образованиями положений существующего закона в сфере местного самоуправления<sup>33</sup>.

Ряд авторов к перечню положительных эффектов от перехода на одноуровневую модель добавляют инвестиционную привлекательность крупных

---

<sup>31</sup> Пенизев М.В. Концептуальные проблемы реформы местного самоуправления в России // Российское право: образование, практика, наука. 2022. № 4. С. 65.

<sup>32</sup> Там же. С. 69.

<sup>33</sup> Василькова Е.А. Территориальная организация и новая управленческая модель местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. 2024. № 6(234). С. 198.

муниципалитетов, а также их большую эффективность в сфере развития территорий<sup>34</sup>.

О.И. Баженова резюмирует, что вне всяких сомнений, двухуровневая организация местного самоуправления далека от совершенства. Сложившаяся практика отчетливо демонстрирует: признания формально-юридической равностатусности поселений и муниципального района оказалось недостаточно для выстраивания между ними крепких и конструктивных взаимоотношений. Между районами и поселениями де-факто сложились отношения власти и подчинения, которые во многих случаях не пошли на пользу ни сельским, ни городским поселениям. Двухуровневость несет в себе постоянную угрозу возникновения конфликта между муниципальным районом и городским поселением (особенно административным центром района); институт объединенной администрации, призванный решить эту проблему, влечет возникновение новой – подавления интересов городского поселения либо приоритетного учета его интересов в ущерб интересам иных (чаще всего сельских) поселений. Именно двухуровневость является, на взгляд автора, одной из основных причин нищенского положения сельских поселений: сосредоточенные на районном уровне финансовые ресурсы, призванные обеспечить равномерное развитие прежде всего сельских территорий, указанной цели, как правило, не достигают<sup>35</sup>.

Н.С. Гегедюш в своём исследовании, посвящённом анализу развития пространственной организации местного самоуправления показала, что городские округа, сформированные до 2019 г. из муниципальных районов, оказались очень разноплановыми и для нивелирования территориальных перекосов в третьем периоде муниципальной реформы был введён ещё один вид муниципального образования – муниципальный округ. Автор считает, что были две основные причины этого решения: во-первых, не все городские округа удовлетворяли

---

<sup>34</sup> Романенкова Л.В. Одноуровневая и двухуровневая модели организации местного самоуправления // Студенческая наука. Сборник статей. Под редакцией Н.Н. Розановой. Смоленск, Издательство: Смоленский государственный университет. 2022. С. 165; Александров А.Р. Переход от двухуровневой системы формирования муниципальных образований к одноуровневой системе в рамках городского округа // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. 2018. № 2. С.194.

<sup>35</sup> Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 65-65.

критерию по доли жителей городских населенных пунктов, во-вторых, создаваемая таким образом одноуровневая модель местного самоуправления проще в обеспечении, как организационно-политическом, так и в финансово-экономическом<sup>36</sup>.

Пожалуй, самый ёмкий комплекс предложений в отношении развития местного самоуправления, в том числе, по проекту федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» был озвучен на федеральных экспертных слушаниях, организованных Общественной палатой России 24 января 2022г. Мероприятие собрало большое количество ответственных должностных лиц и экспертов по местному самоуправлению. Наряду с названной выше проф. Е.С. Шугриной ряд экспертов обозначил отдельные риски и рекомендации по их минимизации в случае принятия нового закона. Так, например, президент Российской муниципальной академии А.А. Айгистов сформулировал следующие: «Первое, мы предлагаем увеличить численность депутатского корпуса в новых больших муниципалитетах, городских и муниципальных округах и причем не менее чем в два раза от сегодняшней численности. Второе, мы предлагаем наделять статусом муниципальных округов большие сельские поселения, то есть не только муниципальные районы. А статусом городских округов - большие городские поселения. Третье, предлагаем создавать в городских и муниципальных округах муниципальные общественные палаты, где могли быть представлены активные, ответственные, пользующиеся доверием жители, представители организованных территориальных функциональных местных сообществ, те же ТОСы, старосты, добровольцы, родительские сообщества, молодежные организации, ветеранские структуры и многие другие. В том числе представительства общероссийских и региональных структур на местном уровне. Задача таких местных Общественных палат, это инициативы, это общественный контроль, в тесном сотрудничестве с

---

<sup>36</sup> Гегедюш Н.С. Пространственная (территориальная) организация местного самоуправления в России на третьем этапе муниципальной реформы // Муниципальная академия. 2024. №2. С. 470.

местными органами власти и реализация новых идей, настроений граждан, развития и все, что мы под этим понятием предполагаем»<sup>37</sup>.

Важной составляющей комплексного исследования является анализ реализованных практик перехода на одноуровневую модель местного самоуправления в регионах России.

Справедливо отмечает А.В. Каляшин, что деятельность субъектов РФ по укрупнению муниципальных образований началась ещё до учреждения нового вида муниципальных образований – муниципальных округов, фактически даже до 2019 г. И эта тенденция обосновывалась экономическими аспектами<sup>38</sup>.

М.Р. Зазулина и В.В. Самсонов оценивая ход предыдущей муниципальной реформы начала 2000-х гг. опираясь на данные исследования по материалам экспертного опроса, проведённого в Новосибирской области, отмечают, что основным фактором, осложняющим управление на уровне сельских поселений, является двухуровневая организация местного самоуправления, предполагающая практически «полную независимость» местной поселковой и районной власти. Нарушение властной управленческой вертикали на самом низовом уровне существенно снижает эффективность управления социально-экономическим развитием сельских сообществ. Даже имея фактическую возможность оказать помощь в решении вопросов местного значения «нижнему» звену, районные администрации зачастую не в состоянии сделать это, будучи ограничены формальными требованиями закона. Такая же ситуация складывается и на горизонтальном уровне между поселенческими администрациями и объектами соцкультбыта<sup>39</sup>. Также авторы констатируют, что Закон №131-ФЗ 2003 г., вкуче с рядом других законов по переразграничению полномочий и компетенции между

---

<sup>37</sup> Стенограмма Федеральных экспертных слушаний «Об актуальных вопросах муниципального строительства и развития законодательства в сфере местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Meropriyatias-uchastiem-Komiteta/item/28286279>.

<sup>38</sup> Каляшин А.В. Размышления об одноуровневой системе организации местного самоуправления // Российская государственность и Время: роль времени в развитии социально-политических институтов и человека (к 1160-летию российской государственности и 350-летию со дня рождения Петра Первого): материалы X Всероссийской научно-практической конференции по исследованию российской государственности 14 октября 2022 года / научный редактор Р.В. Евстифеев. Владимир. 2022. С. 47.

<sup>39</sup> Зазулина М.Р., Самсонов В.В. Коллизии реформирования местного самоуправления на селе (опыт экспертного опроса) // Социологические исследования. 2010. № 2. С. 42.

различными уровнями власти, развивает вытекающие из «общественной» теории самоуправления принципы самостоятельности и независимости органов местной власти, тем самым закрепляет их «беспомощность» при отсутствии надлежащих ресурсов, необходимых для решения вопросов местного значения<sup>40</sup>.

А.Ю. Буйкин касаясь муниципальной реформы в Московской области, отмечал в своей публикации, что в период с 2014 года и по настоящее время, общее количество муниципальных образований в этом субъекте России сократилось более, чем в два раза. В действиях властей Московской области, помимо интереса в перетягивании властных полномочий у муниципальных властей и в сосредоточении полномочий по распределению консолидированного бюджета городского округа, угадывается и связь с программой реновации, принять которую в Московской области планировали после 2020 года. До этого периода планировалось разработать план сноса старых строений и переселения из них жителей в новые дома. Вероятно, что упразднение низовых звеньев системы местного самоуправления позволит властям переселять граждан льготных категорий в более отдаленные места уже в пределах городского округа, а близлежащие к снесенному дому участки земли, соответственно, отдавать под коммерческую застройку. При этом в Московской области, как и в других субъектах Российской Федерации, власти объясняли населению процесс укрупнения муниципальных образований прежде всего сокращением расходов на содержание чиновничьего аппарата за счет централизации управления и направлением сэкономленных на чиновниках средств в строительство социальных объектов: спортивные залы, школы, детские сады, благоустройство<sup>41</sup>.

В.В. Мищенко, В.Г. Лякишева, В.В. Юдина подчёркивают, что наиболее действенным методом является всесторонний подход к принятию на региональном уровне решения о создании муниципальных округов путем упразднения существующих поселений и муниципальных районов. При этом они анализируют

---

<sup>40</sup> Зазулина М.Р., Самсонов В.В. Коллизии реформирования местного самоуправления на селе (опыт экспертного опроса) // Социологические исследования. 2010. № 2. С. 44.

<sup>41</sup> Буйкин А.Ю. Вопросы укрупнения муниципальных образований и ликвидации муниципального управления на низовом уровне // Вестник Московской международной академии. 2019. № 1. С. 58.

региональные практики «муниципальной реформы» отметили, в ряде субъектов укрупнение муниципалитетов сопровождается специальной инвестиционной программой региона, предусматривающей финансовую поддержку преобразованных территорий из бюджета субъекта РФ и способствующей росту показателей уровня их социально-экономического развития и доступности услуг для городского и сельского населения. Как правило, программы предусматривают меры финансовой поддержки попавших под реорганизацию сотрудников, прекративших свои полномочия в результате ликвидации органов МСУ на поселенческом уровне; компенсацию расходов на выплату им выходного пособия; компенсацию выпадающих доходов бюджета муниципального округа; дополнительные субсидии на реализацию программ развития преобразованных муниципальных образований. В качестве примера приводят принятую в Красноярском крае программу по содействию развитию МСУ, направленную на совершенствование его территориальной организации, по которой преобразуемые муниципальные образования получают дополнительное финансирование из краевого бюджета<sup>42</sup>.

По мнению авторов с учетом дефицита квалифицированных муниципальных кадров при формировании штата территориальных управляющих неизбежной станет тема наличия у кандидатов высшего образования. Ранее эта проблема в сельских поселениях остро не стояла, поскольку избирательное законодательство позволяет выбирать глав поселений и без высшего образования. Кроме этого, встанет вопрос мотивации кандидатов для замещения должности территориального управляющего, поскольку они не будут иметь возможности самостоятельно распоряжаться бюджетом бывших поселений, а только в пределах сметы, установленной администрацией округа<sup>43</sup>.

В публикации К.А. Колосницыной и О.В. Толмачёвой исследован процесс укрупнения муниципальных образований путем создания муниципальных округов

---

<sup>42</sup> Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Юдина В.В. О внедрении опыта регионов России при создании муниципальных округов в контексте совершенствования административно-территориального устройства Алтайского края // Экономика. Профессия. Бизнес. 2020. № 4. С. 84.

<sup>43</sup> Там же. С. 66-88.



через ликвидацию сельских поселений и муниципальных районов. Данный процесс рассматривается как способ выравнивания бюджетной обеспеченности органов местного самоуправления и ускорения социально-экономического развития сельских территорий. Обращаясь к опыту Пермского края на примере созданного Берёзовского муниципального округа, авторы показали, что это действенный механизм ликвидации неравенства экономического потенциала муниципальных образований. Преимуществами таких преобразований являются: сокращение численности управленческого персонала, устранение бюрократических барьеров, исключение дублирующих функций в сфере управления. Однако, несмотря на общий рост доходов местного бюджета, существенная зависимость от региональной власти сохраняется<sup>44</sup>.

А.В. Дашин, Н.В. Павлов, В.А. Очаковский «Общетеоретические вопросы реформы местного самоуправления в Российской Федерации» выделили несколько позиций по вопросу реформы местного самоуправления в России.

Сторонники реформы считают, что она направлена на введение нового вида муниципального образования – муниципального округа, что должно обеспечить вариативность подходов к организации местного самоуправления. Введение муниципальных округов предполагает объединение нескольких населенных пунктов в рамках одной территориальной единицы, что может помочь учитывать особенности конкретных территорий. Реформа предполагает, что население будет осуществлять местное самоуправление через выборные и другие органы власти, получившие право на реализацию отдельных государственных полномочий. Новый подход предназначен для обеспечения более гибкой и адаптивной системы управления на местном уровне. Переход к муниципальным округам может помочь в стандартизации управленческих процессов на уровне всей страны. Основные положения критической позиции определяют, что упразднение городских и

---

<sup>44</sup> Колосницына К.А., Толмачёва О.В. Укрупнение муниципальных образований // Весенние дни науки: сборник докладов Международной конференции студентов и молодых ученых (Екатеринбург, 21-23 апреля 2022г.). Екатеринбург. 2022. С. 1180.

сельских поселений может отрицательно сказаться на эффективности института местного самоуправления.

Критики указывают, что переход к одноуровневой системе власти может усложнить доступ к управлению для жителей сельских и городских поселений из-за недоступности органов местного самоуправления. Противники реформ считают, что территориальные органы власти должны оставаться в пешей доступности для граждан. Деконцентрация власти может привести к утрате самоорганизации в небольших поселениях, где жители более активно участвуют в общественной жизни. Конституционный Суд РФ и другие общественные деятели подчеркивают важность сохранения традиционных форм местного самоуправления.

А также можно выделить и нейтральные подходы, суть которой можно определить следующими положениями: необходимость учета исторических и других местных традиций в процессе реформирования местного самоуправления. Муниципальное образование должно осуществляться в границах территории, на которой проживает население, осознающее значимость местного управления. Законодательное регулирование территориальной организации местного самоуправления должно устранять ранее существовавшие проблемы, позволяя унифицировать подходы по всей стране. Важно, чтобы реформы сопровождались тщательным аналитическим подходом, чтобы минимизировать риски деградации местных институтов управления. Необходима прозрачность и последовательность в переходе от старой системы управления к новой. Эти позиции отражают разнообразные точки зрения на реформы местного самоуправления и подчеркивают как их потенциальные преимущества, так и недостатки<sup>45</sup>.

А.С. Зуйкина также считает весьма примечательным опыт Пермского края. Попытки укрупнения муниципальных образований предпринимались в регионе гораздо ранее 2019г. Местные власти следовали двумя путями: 1) через преобразование муниципальных районов в городские округа (попытки остановить

---

<sup>45</sup> Дашин А.В. Общетеоретические вопросы реформы местного самоуправления в Российской Федерации / А.В. Дашин, Н.В. Павлов, В.А. Очаковский // Вестник Чеченского государственного университета им. А.А. Кадырова. 2024. № 2(54). С. 126-134.

межэлитные конфликты районных и поселенческих властей); 2) через объединение поселений (в связи с дефицитом бюджета, «кадровым голодом», неэффективным расходованием бюджетных средств на управленческий аппарат, малочисленностью населения)<sup>46</sup>. Край подкреплял идею преобразования муниципалитетов финансовыми преференциями как личного характера, так и общественно-значимого, направленного на решение проблем территории (см. раздел 5). Большой выигрыш получали местные власти, запустившие процесс ликвидации поселений как можно раньше<sup>47</sup>.

Представительные органы поселений – после организации разъяснительной работы среди населения (эта задача, в основном, возлагалась на плечи местного главы) и проведения публичных слушаний – принимали положительные решения, что позволяло районным и впоследствии региональным властям документально закрепить преобразование территории. Жители поселений, в некоторых случаях выказывая беспокойство, в большинстве своем полагались на волю властей. В редких исключениях местное сообщество выступало против упразднения поселений, организованно развертывая кампанию в данном направлении. «Бунтарские» поселения выделялись на фоне других поселений в районах более высокими значениями по ряду объективных показателей: численность населения, объем доходов и налоговый потенциал местного бюджета, количество субъектов малого и среднего предпринимательства и т.п. Объектом критики в таких муниципалитетах являлись решения представительных органов поселений. Так, в поселениях Оханского района группа гражданских активистов – помимо выступлений на публичных слушаниях, сбора подписей против реформы, обращений к главе региона – в судебном порядке требовала признать незаконным решение Совета депутатов Таборского сельского поселения о согласии жителей на присоединение к округу. Тем не менее, ни судебная, ни законодательная власти не приняли решения в пользу общественников: за отказом суда в удовлетворении иска

---

<sup>46</sup> Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 21.

<sup>47</sup> Там же. С. 24.

последовало принятие региональными парламентариями закона о создании Оханского городского округа<sup>48</sup>.

Против идеи преобразования публично выступили на своих территориях инициативные группы жителей Зюкайского сельского поселения Верещагинского района и Полазненского городского поселения Добрянского района (в последнем случае – при участии бывшего главы поселения и двух местных депутатов). Траектории сопротивления в обоих случаях были схожи: артикуляция оппозиционного настроения на публичных слушаниях; сбор подписей против ликвидации поселения (1,5 тысячи в первом случае; 5,5 тысяч – во втором); озвучивание парламентариям обнаруженных в организации публичных слушаний нарушений; проблемы противоречивости положительного решения муниципальных советов и результатов публичных слушаний, на которых большинство высказывалось против; обращение в суд о признании неправомерными решений представительного органа поселения (Зюкайка) и Законодательного собрания Пермского края (Полазна). В обоих поселениях, несмотря на активное гражданское сопротивление, местные представительные органы власти поддержали преобразование. «Жители не понимали, что решение принято не просто так. Поначалу мы сами были против объединения. Но, отбросив эмоции и вникнув в финансовые вопросы, поняли, что поселок нуждается в помощи, и укрупнение станет выходом. Мы можем остаться гордыми, но бедными. Но чтобы это понять, надо разбираться обстоятельно, а это тяжелее», – пояснял председатель городской думы Полазны Валерий Корчагин<sup>49</sup>.

Более критично к реформе отнеслись депутаты Яйвинского городского поселения Александровского района, которые в конце февраля 2019 г. большинством голосов (10 из 15, все члены партии «Единая Россия») проголосовали против слияния с районным центром, проецируя артикулированное на публичных слушаниях несогласие жителей. Учитывая весомый экономический

---

<sup>48</sup> Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 25.

<sup>49</sup> Там же. С. 25, 26.

«вклад» Яйвы в районный бюджет, население выказало беспокойство по поводу рисков перераспределения ресурсов в пользу Александровска. Впрочем, по прошествии месяца депутаты Яйвинской думы заново провели голосование (на этот раз 10 из 15 поддержали преобразование). Изменение решения стало следствием проведенных специалистами Министерства территориального развития Пермского края переговоров. Разменной картой оказалась квота на депутатские места в муниципальной ассамблее будущего единого муниципалитета. «Если в Земском собрании Александровского района Яйву представляли три депутата, то теперь в новом представительном органе будут представлять семь (из пятнадцати). Ранее никто не объяснил депутатам этой возможности», – отметил чиновник регионального Правительства. Так, гарантированное краем представительство поселений в окружном парламенте стало неформальной нормой во взаимодействии региональных и местных властей Прикамья. Уникальный протестный случай на территории Пермского края создали Советы депутатов поселений Кунгурского района, которые в своих решениях, несмотря на серьезные усилия со стороны региональных и районных властей, отразили позицию жителей, несогласных с присоединением к близлежащему городскому округу Кунгуру. По результатам публичных слушаний с нетрадиционно большим количеством участников (150-200 чел.) Советы депутатов всех 19 поселений района в начале 2018 г. отклонили проекты решений о преобразовании. Подавляющее большинство депутатов поселений Кунгурского района избирались как самовыдвиженцы. Поясняя данное решение, народные избранники отмечали возможные негативные последствия реформы: проблемы идентичности жителей; территориальная удаленность органов власти; лишение собственных органов МСУ и прекращение бюджетных полномочий<sup>50</sup>.

В целом, во взаимодействии с населением народные избранники в поселениях применяли различные стратегии: с одной стороны, последовательно реализуя свои представительские и нормотворческие функции, разъясняли жителям различные

---

<sup>50</sup> Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 26.

моменты преобразования и в итоге принимали решение в соответствии с общественным мнением; с другой, – реализовывали политику региона, презентуя на собраниях и публичных слушаниях авторитетное мнение губернатора<sup>51</sup>.

В статье С.В. Ольховикова, С.В. Яковлева проанализированы статистические данные по укрупнению муниципальных образований на территории Пермского края. Дан обзор общего положения дел по состоянию на март 2022 года, произведена оценка удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления муниципальных и городских округов Пермского края<sup>52</sup>.

Авторы отметили, что, опираясь на опыт завершающих объединение муниципалитетов, наблюдается проблема несвоевременного выполнения ликвидационных мероприятий. Следствием проблемы является нарушение сроков подачи сведений в различные организации, что провоцирует появление сдвигов в ликвидационном процессе. Организовать процесс преобразования муниципалитетов можно было бы с помощью проектного управления с использованием, например, программного обеспечения MS Project. Программа позволит определить последовательность выполнения различных этапов перехода муниципальных образований из одного типа в другой с минимальной вероятностью ошибок и своевременным выполнением мероприятий ликвидационного процесса, а также даст наглядность того, как управлять временем проекта<sup>53</sup>

Социологи Л.И. Никовская и В.Н. Якимец в публикации «Муниципальная публичная политика в контексте муниципальных преобразований (по результатам социологического исследования Вологодского муниципального округа)» отметили риск того, что в создаваемой системе публичной власти местное самоуправление может получить дефицит репрезентативности общественных интересов и окончательно утратить собственное предназначение как орган самоуправления в его конституционном смысле. Вместе с тем, на основе проведенного исследования

---

<sup>51</sup> Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 27.

<sup>52</sup> Ольховикова С.В., Яковлева С.В. Внедрение одноуровневой модели местного самоуправления на территории Пермского края // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий: материалы VIII Международной научно-практической конференции (Екатеринбург, 18-19 апреля 2022 г.): в двух томах. Екатеринбург. 2022. Том 1. С. 280-283.

<sup>53</sup> Там же. С. 281.

на примере Вологодского муниципального округа отмечают, что при явно проявляющейся тенденции централизации и административизации действенным компенсаторным механизмом является путь формирования публичного управления «через сообщества», сделав главную ставку на развитие гражданской и деловой инициативы, принципов МСП. Это объясняется тем, что, во-первых, современные НКО отличает конкретное знание проблем, адресность, гибкость и быстрота реагирования. НКО менее бюрократизированы, для них характерны преобладание горизонтальных связей и демократизм в принятии решений. Использование технологий МСП, особенно современных и инновационных – краудсорсинговых и инициативного бюджетирования – это целенаправленное и продуманное вовлечение инициативных групп граждан в социально-значимые процессы посредством предложения конкретных механизмов социального общественного участия. Это приучает брать людей ответственность на самих себя и развивает практики публичного управления «через сообщества»<sup>54</sup>.

В другой своей публикации Л.И. Никовская и В.Н. Якимец рекомендуют в качестве компенсационных мер высвободившийся корпус поселенческих депутатов консолидировать с помощью повсеместного формирования муниципальных общественных палат, которые должны стать репрезентантами интересов местных сообществ и выступить в роли посредников между местной властью и населением.<sup>55</sup>

В рамках обсуждения муниципальной реформы в России в статье Ю.В. Агибалова «Некоторые аспекты муниципального управления в современной России» упоминаются ключевые показатели эффективности (КПИ) как инструмент оценки работы муниципальных глав. Концепция КПИ в данном контексте связана с возможностью губернаторов принимать решения о назначении или освобождении от должности глав муниципальных образований за систематическое недостижение этих показателей. Как пример можно привести такие показатели как повышение ответственность глав муниципалитетов за результаты своей деятельности, что

---

<sup>54</sup> Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте муниципальных преобразований // Местное право. 2024. № 1. С. 4, 15, 16.

<sup>55</sup> Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте реформы местного самоуправления // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. 2024. Т. 20, № 1. С. 11.

сделает их более подотчетными гражданам и вышестоящим органам власти. Важным аспектом является правильное определение и адаптация КРІ к контексту каждого конкретного муниципального образования, чтобы они служили реальным инструментом улучшения управления, а не формальностью. Эффективно сформулированные КРІ могут выступать сильным мотивирующим фактором для муниципальных служащих, способствуя их профессиональному росту и улучшению результатов работы. Введение КРІ может стать частью более широких реформ, направленных на создание более эффективной системы публичной власти, укрепленной ответственностью и отчетностью на всех уровнях управления. Использование КРІ в муниципальном управлении имеет потенциал значительно повысить качество предоставляемых населению услуг и эффективность работы органов местного самоуправления, однако требует тщательной проработки и поддержки со стороны всех заинтересованных сторон<sup>56</sup>.

Выделим работу О.Г. Аркадьевой и Т.О. Русская «Муниципальная реформа в Чувашии». Они отмечают, что реформа муниципального образования в Чувашской Республике оказала разнообразное воздействие на экономические и административные аспекты местного самоуправления. В рамках реформы происходило укрупнение муниципальных образований, что предполагает объединение нескольких административных единиц для централизованного управления и распределения ресурсов. Влияние таких изменений может быть рассмотрено с различных точек зрения показать, как положительные, так и отрицательные стороны реформы. Укрупнение муниципальных образований приводит к концентрации властных и расходных полномочий, что должно облегчить процесс управления и повысить эффективность принятия решений. Реформа способствует тому, чтобы бюджетные средства муниципальных образований консолидировались на более крупном уровне, предположительно улучшая способ их распределения и использования. Ожидается, что объединение административных единиц позволит сократить расходы на управление за счет

---

<sup>56</sup> Агибалов Ю.В. Некоторые аспекты муниципального управления в современной России / Ю.В. Агибалов // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. 2024. № 3. С. 4-8.



уменьшения количества дублирующих функций и служб. Это, в свою очередь, должно высвободить финансовые ресурсы для инвестиций в социальные инициативы и инфраструктуру. Согласно исследованию, доходы консолидированных бюджетов муниципальных округов Чувашии значительно увеличились, что свидетельствует о повышении финансовой состоятельности новых округов. Реформа может повлиять на численность работников в местных администрациях, с одной стороны, повысив эффективность их работы, а с другой – оставив часть лиц без работы, что требует продуманной кадровой политики. Несмотря на ряд позитивных изменений, реформа отмечает ограниченную сферу влияния местных органов власти на жизненные условия в муниципалитетах из-за заданных рамок полномочий и обязательств субъектов Федерации<sup>57</sup>.

Интересен опыт реализации реформы на Дальнем Востоке. Муниципальная реформа рассматривается в статье С.Н. Леонов, М.Р. Тарасенко «Оценка локальных эффектов укрупнения муниципалитетов в ходе реформирования системы местного самоуправления: опыт Хабаровского края». В статье описываются изменения, связанные с укрупнением муниципалитетов на Дальнем Востоке, которые включают как экономические, так и социальные аспекты. В первой половине 2020 года на Дальнем Востоке в муниципальные округа были преобразованы несколько районов, включая Алеутский район на Камчатке, два района в Амурской области и пять районов в Приморском крае. Проведенные преобразования включали сокращение числа муниципальных районов и создание муниципальных округов, что изменило административную структуру и повысило концентрацию управления. Хотя укрупнение должно было привести к экономии средств, фактические результаты показывают, что сокращение числа муниципальных депутатов и изменения в других административных расходах не всегда приводят к значительной экономии. Уменьшение числа депутатов может привести к снижению социальной активности и уменьшению числа лидеров общественного мнения, что может повлиять на степень участия населения в местном

---

<sup>57</sup> Аркадьева О. Г. Муниципальная реформа в Чувашии / О. Г. Аркадьева, Т. О. Русская // *Oeconomia et Jus*. 2024. № 3. С. 1-14.

самоуправлении. Укрупнение муниципалитетов может повлиять на территориальную доступность муниципальных услуг, что важно для обеспечения равных возможностей участия населения в местном самоуправлении. Дальний Восток характеризуется большой площадью и малой плотностью населения, что требует специфического подхода к реформам. Новая структура позволяет подавать заявки на территориальные гранты и участвовать в региональных программах с большей вероятностью успеха, что должно было бы компенсировать некоторые экономические затраты. Связь с другими регионами на Дальнем Востоке может быть ограничена, что создает проблемы с доступностью местного самоуправления. Таким образом, изменения на Дальнем Востоке отражают общие тенденции реформирования муниципальной структуры в России с учетом специфических условий региона и показывают сложное взаимодействие экономических и социальных факторов<sup>58</sup>.

Муниципальная реформа должна стать комплексной и учитывать широкий спектр факторов, начиная от финансов и законодательства до исторических и институциональных барьеров. Все это требует глубокой системной работы и готовности к изменениям как со стороны государственного аппарата, так и со стороны самих муниципалитетов. Е.М. Бухвальд и Д.Н. Лапаев выделили возможные направления развития местного самоуправления в России. Одна из самых главных проблем, оказывающих влияние на местное самоуправление, заключается в его недостаточной финансово-бюджетной базе. Это препятствует полноценному исполнению муниципалитетами своих обязанностей по стратегическому планированию. Такая ситуация требует пересмотра бюджетных механизмов и возможных источников финансирования. Неопределенность институционально-правовых рамок муниципального стратегирования мешает муниципалитетам эффективно участвовать в стратегическом планировании. Законодательство недостаточно четко определяет виды муниципальных

---

<sup>58</sup> Леонов С. Н. Оценка локальных эффектов укрупнения муниципалитетов в ходе реформирования системы местного самоуправления: опыт Хабаровского края / С. Н. Леонов, М. Р. Тарасенко // Проблемы развития территории. 2024. Т. 28, № 4. С. 48-64.

образований и их роли в стратегировании. Текущие проблемы также имеют исторические корни, восходящие к советскому периоду, когда местное самоуправление как таковое не существовало, а его функции носили декоративный характер. Это продолжает влиять на современное состояние управления на местном уровне. Для эффективного стратегического планирования необходимо системное обновление законодательства, касающегося местного самоуправления и стратегического планирования, а также пересмотр бюджетного законодательства. В настоящее время участие муниципалитетов в стратегическом планировании носит скорее символический характер. Преодоление этой проблемы возможно лишь при условии серьёзной реформы, направленной на усиление роли местного управления. Есть необходимость в новом этапе муниципальной реформы, который должен учитывать современные вызовы и проблемы, стоящие перед местным самоуправлением. Это особенно важно в контексте интеграции муниципальных стратегий с социально-экономическими стратегиями регионов. Муниципальная реформа должна предусматривать обновление программно-проектной деятельности муниципалитетов, что позволит более эффективно структурировать и реализовывать стратегии развития. Для улучшения ситуации выдвигаются предложения, например, относительно передачи в местные бюджеты доли налогов или создания механизма субсидирования подтвержденных стратегических муниципальных программ из регионального бюджета<sup>59</sup>.

Политологи Пятигорского государственного университета Д.С. Чекменев и Е.А. Соловьева анализируя практику «нового муниципального строительства» в Ставропольском крае отметили, что в конце 2019г. на территории края насчитывалось 201 муниципальное образование, а по состоянию на 1 марта 2021 г. их осталось только 33 (16 городских округов и 17 муниципальных округов). Данный процесс носил сплошной характер. То есть механически все муниципальные районы были трансформированы в муниципальные округа<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа и муниципальное стратегирование / Е.М. Бухвальд, Д.Н. Лапаев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. 2023. № 2(70). С. 7-14.

<sup>60</sup> Чекменев Д.С., Соловьева Е.А. Модели реформирования территориальной организации местного самоуправления (опыт Ставропольского края) // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Материалы XIII

В ходе анализа авторами были выявлен ряд проблем:

- локальная, но эмпирически фиксируемая неоднозначная реакция местного населения соответствующих муниципальных образований (проявляются опасения и настороженность, особенно это присуще тем или иным группам местной политической и экономической элиты). Но это не характерно для широких слоев населения, реакция которых носит по большей части либо отстраненный характер, либо демонстрируется некоторая поддержка произошедших преобразований;

- риск ослабления связи между созданными органами местного самоуправления муниципальных округов и населением упраздненных поселений. Это усугубляется фиксируемым отстранением населения от местного самоуправления, его неготовностью принимать активное участие в его деятельности;

- риск «выключения» территорий упраздненных поселений из активной социально-экономической и общественно-политической жизни. Существовавшие органы местного самоуправления поселенческого уровня были своего рода драйверами, инициаторами развития своих территорий (как минимум, они были обязаны вести определенную работу). В их же отсутствии существует риск, что эти территории «выпадут» из системы административных интересов.

Для снижения выделенных рисков и решения проблем авторами изложен комплекс рекомендуемых мер:

- гарантий (в той или иной степени) возможности реализации собственно местных экономических интересов, гарантий поддержки развития местных хозяйствующих субъектов;

- интенсификация социально-экономических программ на территориях упраздненных муниципальных образований. Это позволит предотвратить «выпадение» этих территорий из «фокуса административного внимания»;

- создание на территории упраздненных муниципальных образований на базе прежних администраций более «компактных» отделов администраций

созданного муниципального округа. Это позволит облегчить жителям получения требуемых муниципальных услуг по месту жительства;

- обеспечение «гарантированного представительства» всех населенных пунктов, входящих в созданный муниципальный округ. В существенной степени это поможет нивелировать все вышеобозначенные риски и угрозы<sup>61</sup>.

Обобщая предварительные итоги функционирования одноуровневой модели территориальной организации местного самоуправления в Ставропольском крае Д.С. Чекменев и Е.А. Соловьева резюмируют:

1. В крае создана одноуровневая модель, имело место радикальное сокращение количества муниципальных образований (поселенческий уровень упразднен).

2. Реакция населения носила сдержанно-оптимистический характер, при этом отмечались протесты, которые имели локальный характер. Они были достаточно быстро преодолены и не имели политических последствий.

3. Уже фиксируется существенная экономия бюджетных ресурсов, связанная с сокращением количества органов местного самоуправления.

4. Органами государственной власти Ставропольского края заявляется существенное повышение уровня и эффективности местного самоуправления, что связано с общей консолидацией системы управления<sup>62</sup>.

В исследовании Н.А. Серовой отдельное внимание уделено положению дел в муниципалитетах Северной и Арктической зоны нашей страны. Автор отмечает, что наряду со специфическими проблемами становления местного самоуправления в отдаленных северных сельских поселениях и на территориях проживания коренных малочисленных народов Севера, существуют свои особенности и в городских поселениях. Следует отметить, что уровень урбанизации на Севере выше, чем в среднем по стране. Преобладание концентрации населения в городах

---

<sup>61</sup> Чекменев Д.С., Соловьева Е.А. Модели реформирования территориальной организации местного самоуправления (опыт Ставропольского края) // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Материалы XIII Международной научно-практической конференции. Том Выпуск 17. Часть 3. Отв. редактор В.И. Герасимов. Москва. 2022. С. 312.

<sup>62</sup> Там же. С. 312.

на российском Севере обусловлено характером промышленного освоения природных ресурсов на его обширной территории, очаговым характером размещения производительных сил. Последнее определило также образование моногородов, где преобладающая роль в экономической сфере принадлежит одному градообразующему предприятию. В качестве одной из рекомендаций Н.А. Серова предлагает федеральному законодателю нормативно обеспечить использование более гибкого механизма распределения полномочий между районным и поселенческим уровнями, включая возможность совмещения органов местного самоуправления муниципального района и поселения, являющегося его административным центром<sup>63</sup>.

В.В. Дидык и Л.А. Рябова также акцентируют внимание на специфике местного самоуправления в условиях российского Севера и Арктики. Она обусловлена особыми природно-климатическими и экономическими факторами, неразвитостью транспортной и во многих случаях социальной инфраструктуры, что увеличивает стоимость жизни населения, а также текущие и капитальные затраты местных бюджетов. Авторы видят перспективным направлением, способствующим становлению и укреплению местного самоуправления, и социально-экономическому развитию муниципалитетов создание условий для внедрения и распространения социальных инноваций, более активного использования инструментов стратегического планирования и управления на местном уровне<sup>64</sup>.

Необходимо отметить еще одну сторону муниципальной реформы – создание агломераций. В статье «Субрегионы в пространственной организации регионов Российской Федерации» авторов Е.М. Бухвальда и И.С. Бессонова проанализирован опыт Свердловской области. Авторы отмечают, что политические изменения в регионах охватывают слияние муниципалитетов и изменения в системе муниципальной власти, что демонстрирует активное вмешательство федерального центра в региональные дела через законодательные новации. Введение

---

<sup>63</sup> Серова Н.А. Местное самоуправление в регионах Севера и Арктики РФ // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 1. С. 536-537.

<sup>64</sup> Дидык В.В., Рябова Л.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в муниципалитетах российского Севера и Арктики // Труды Карельского научного центра РАН. 2013. № 5. С. 54-63.

управленческих округов, таких как в Свердловской области, показало, как региональные власти могут реорганизовывать исполнительные структуры, что подчеркивает их усилия по улучшению административного управления. Федеральный центр принимает решения о создании территориально-экономических образований, что указывает на централизованное стратегическое управление и стремление учитывать специфические условия ведения хозяйственной деятельности в разных регионах. Подписание соглашений о взаимодействии в рамках агломераций, таких как Большой Екатеринбург, породило политические дебаты о необходимости существования управленческих округов и вызвало вопросы об эффективности таких структур. Законопроект об общих принципах организации местного самоуправления направлен на унификацию форм муниципальной организации, что вызывает опасения по поводу потери гибкости и многообразия в работе экономических структур регионов. Несоответствие между динамично изменяющейся пространственной организацией экономики и реформой муниципальной структуры создает политическое напряжение, так как возникают вопросы об эффективности и целесообразности существующих моделей управления. В рамках федеративной реформы предполагается, что субъекты Российской Федерации получат больше полномочий для реорганизации своих экономических пространств, что усиливает роль региональных властей в стратегическом планировании и реализации экономической политики. Наличие множества стратегий и отсутствие ясности в отношении реализации задач для опорных населенных пунктов свидетельствуют о политической неопределенности в вопросах развития местного самоуправления<sup>65</sup>.

Таким образом, анализ включённости научного сообщества в тематику развития местного самоуправления в контексте актуальных вызовов, обусловленных поступательным переходом на одноуровневую модель территориального устройства, демонстрирует многоаспектность позиций и оценок. С одной стороны, ряд федеральных экспертов акцентируют внимание на рисках и

---

<sup>65</sup> Бухвальд Е.М. Субрегионы в пространственной организации регионов Российской Федерации / Е.М. Бухвальд, И.С. Бессонов // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2024. № 1. С. 7-27.

негативных сценариях для местных сообществ в ходе стремительно развивающейся муниципальной реформы. С другой, слышны и голоса исследователей, которые указывают на позитивные эффекты от сворачивания двухуровневой модели местного самоуправления. В целом, в научной литературе достаточно хорошо представлен опыт преобразований в разрезе субъектов Федерации и показаны детали муниципальных практик перехода на одноуровневую модель, что позволяет сделать осторожные выводы о возможности тиражирования данного опыта. Также стоит отметить, что Россия не одинока в поиске оптимального пути территориального развития местного самоуправления. Мировой опыт демонстрирует достаточное количество успешных примеров реализации одноуровневой модели МСУ.

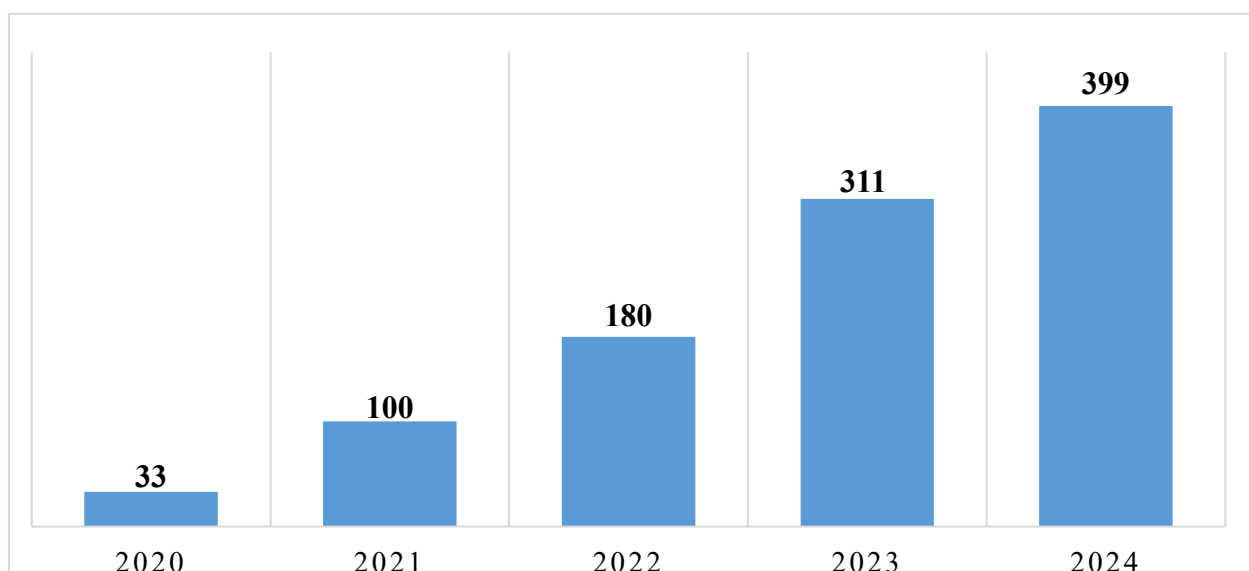


## 2. Динамика перехода на одноуровневую модель местного самоуправления (создание муниципальных и городских округов) в разрезе федеральных округов и субъектов РФ

Ежегодно Федеральная служба государственной статистики публикует статистические данные о количестве муниципальных образований при помощи Единой межведомственной информационно-статистической системы (Далее – ЕМИСС). Проведенный нами в 2024 году анализ статистических данных показал, что число муниципальных округов ежегодно растет (рис. 1).

Рис. 1<sup>66</sup>.

### Динамика создания муниципальных округов в Российской Федерации



С момента введения нового термина «муниципальный округ» в Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2019 году начался процесс, предполагающий переход на одноуровневую модель местного самоуправления посредством ликвидации поселений и муниципальных районов<sup>67</sup>. В период с 2020 по 2024 год общее количество муниципальных округов в России выросло на 121%.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> См. Приложение 1.

<sup>67</sup> Капустян Л.А., Лякишева В.Г., Юдина В.В. Об опыте формирования муниципальных округов в России и в Алтайском крае // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. 2022. №20.

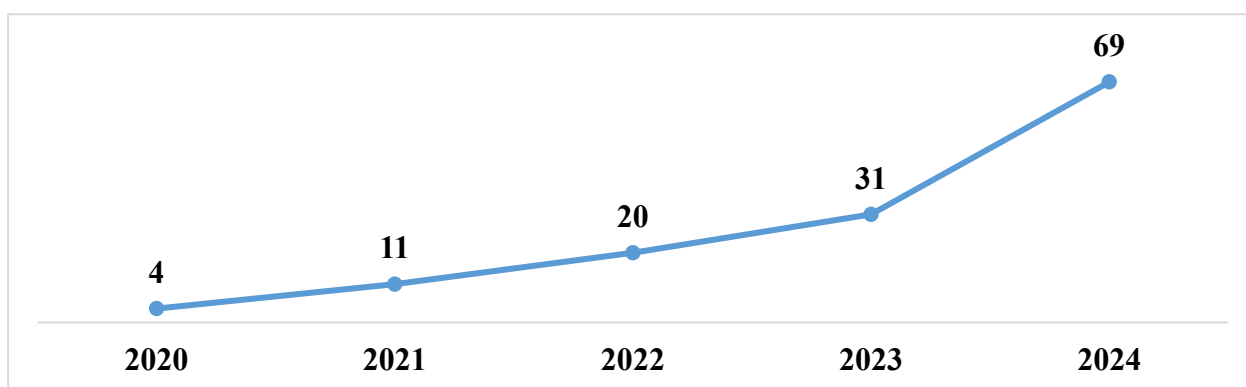
<sup>68</sup> См. Приложение 1.

В целях формирования комплексной картины процесса перехода на одноуровневую модель местного самоуправления был проведён анализ в разрезе федеральных округов и субъектов Федерации в период с 2020 по 2024 годы. В отчёте представлены данные за прошедшие 5 лет.

В Центральном федеральном округе произошло увеличение количества муниципальных округов с 4 в 2020 году до 69 в 2024 году, что составило 173% (рис. 2).

Рис. 2<sup>69</sup>.

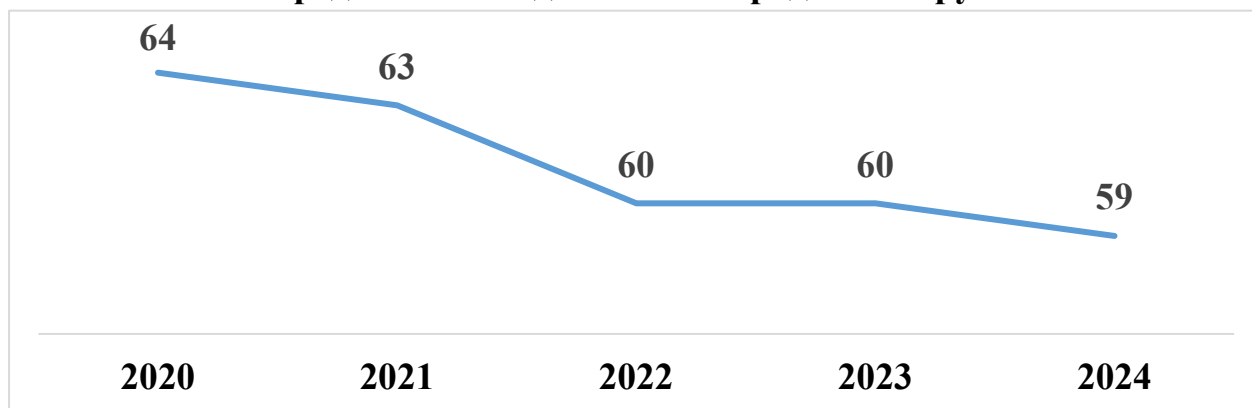
#### Динамика создания муниципальных округов в Центральном ФО



В Центральном федеральном округе лишь в 6 субъектах РФ начался процесс реализации муниципальной реформы, наибольшее количество муниципальных округов на октябрь 2024 года организовано в Московской области (рис 3).

Рис. 3<sup>70</sup>.

#### Динамика сокращения муниципальных образований в Московской области посредством объединения в городские округа



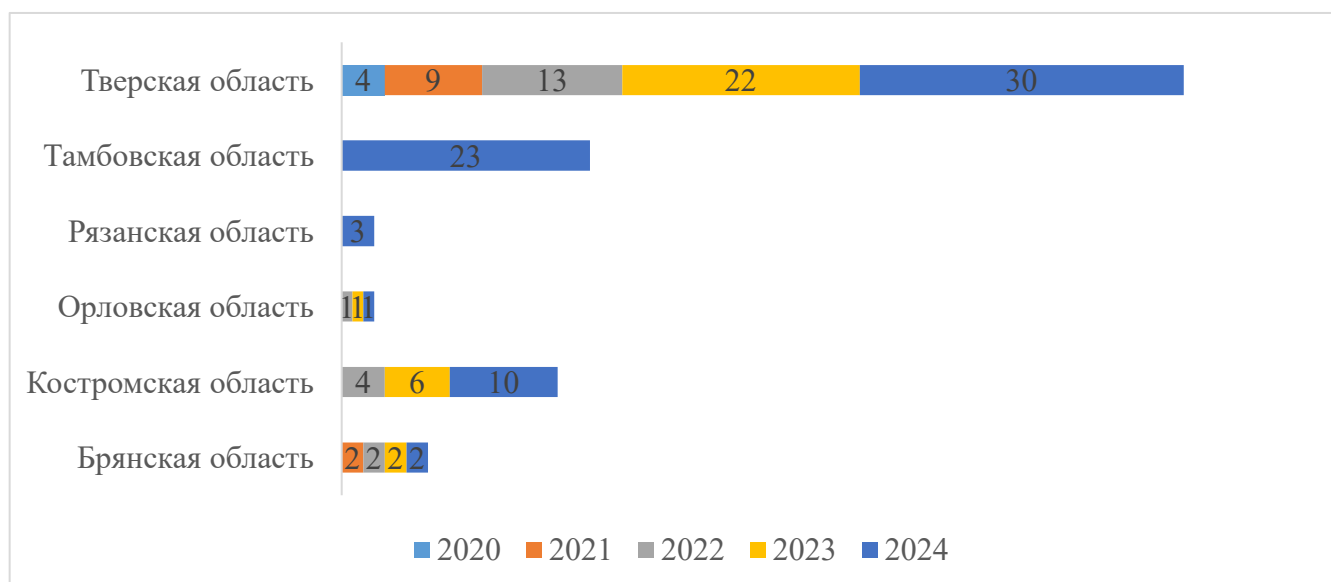
<sup>69</sup> См. Приложение 1.

<sup>70</sup> См. Приложение 1.

Р.В. Бабейкин в своей работе провел анализ территориальной доступности органов местного самоуправления до и после проведения муниципальной реформы и динамики бюджетных расходов на содержание аппарата местного самоуправления на примере Московской области <sup>71</sup>. Согласно результатам исследования автор пришел к следующему выводу. Замечено снижение территориальной доступности органов местного самоуправления и местных услуг в ряде городских округов, расположенных на отдаленных территориях. При этом экономия бюджетных средств оказалась ограниченной <sup>72</sup>.

Рис. 4.<sup>73</sup>

### Динамика создания муниципальных округов в Центральном ФО по субъектам РФ



При анализе статистических данных по Северо-Западному ФО были сделаны выводы, что в 2020 году не было создано ни одного муниципального округа, что может указывать на отсутствие активных инициатив в данной области. С 2021 года начинается заметный рост числа муниципальных округов: 6 (2021), 28 (2022), 55 (2023), и 79 (2024). Это соответствует увеличению на 132% в период с 2023 по 2024

<sup>71</sup> Бабейкин Р.В. Вызовы и перспективы укрупнения муниципальных образований на примере Московской области // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. №1.

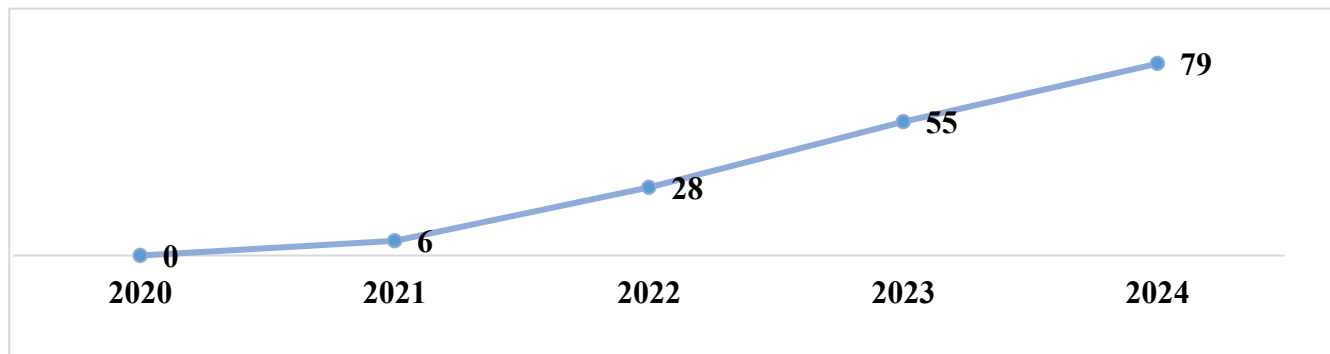
<sup>72</sup> Там же.

<sup>73</sup> См. Приложение 2.

год, что указывает на резкое ускорение процессов создания муниципальных округов на территории Северо-Западного ФО в последнее время (рис. 5).

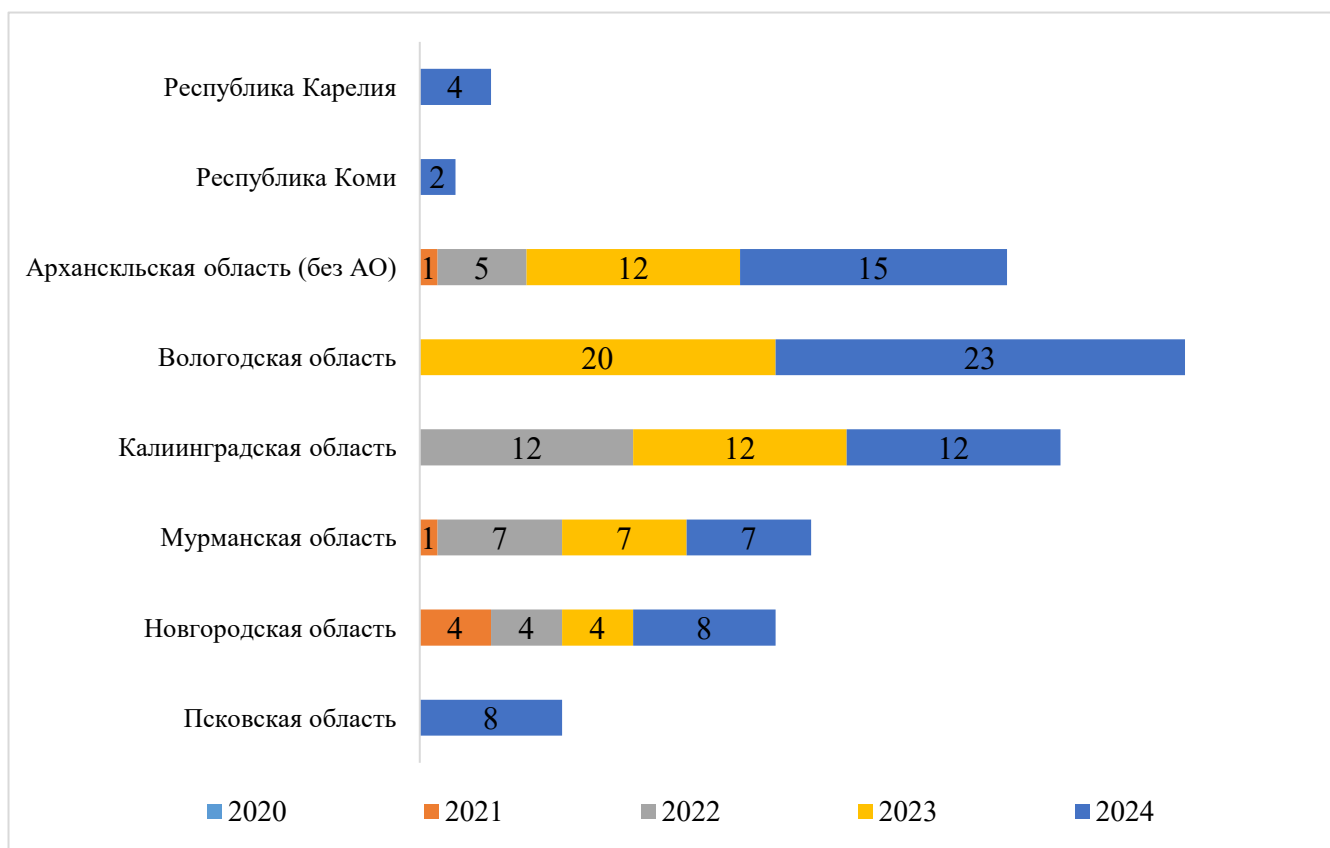
**Рис. 5.**

### **Динамика создания муниципальных округов в Северо-Западном ФО**



В 2020 году в таких субъектах СЗФО, как Республика Карелия, Республика Коми, Калининградская область, Мурманская область и Псковская область, отсутствовали муниципальные округа. Начиная с 2021 года, некоторые регионы начали демонстрировать рост, но уровень активности варьируется. Например, Архангельская область, Вологодская область и Новгородская область показывают более заметные показатели роста создания муниципальных округов в последующие годы (с 1 до 15, с 0 до 23 и с 4 до 8 соответственно). Однако имеются и регионы с непостоянными результатами. Калининградская область демонстрирует стагнацию, отсутствие результатов по созданию новых муниципальных округов: 12 в 2022, 12 в 2023 и 12 в 2024 году, что указывает на отсутствие динамики. Мурманская область показывает устойчивость с 1 до 7, что говорит о необходимой, но ограниченной реализации реформ. Республика Карелия и Республика Коми остаются аутсайдерами до 2024 года с нулевыми значениями в вопросе создания муниципальных округов, что может указывать на отсутствие интереса или ресурсов для реализации реформ. Псковская область также демонстрирует отсутствие динамики образования муниципальных округов до 2024 года, когда появляется 8 (рис. 6).

**Динамика создания муниципальных округов в Северо-Западном ФО  
по субъектам РФ**



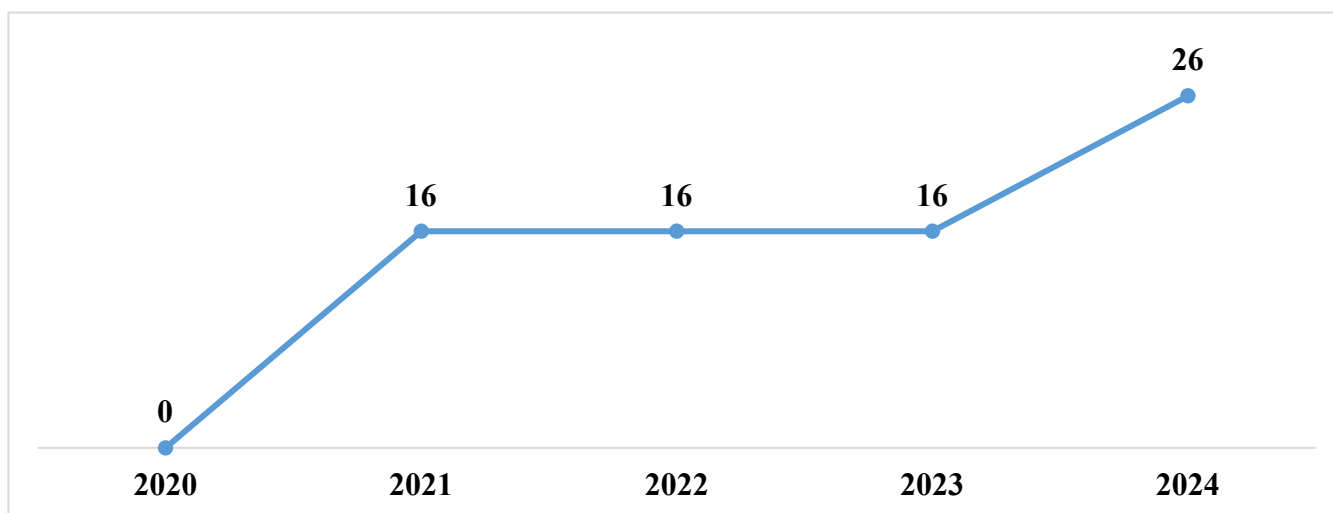
В реализации муниципальной реформы в Северо-Кавказском федеральном округе (Далее – СКФО) на основе представленных данных можно выделить ключевые моменты, касающиеся Ставропольского края. В 2020 году субъект демонстрировал нулевые показатели по созданным муниципальным округам, однако лишь в данном субъекте РФ, находящегося в границах Северо-Кавказского ФО реализована муниципальная реформа, с 2021 года начинается заметный рост формирования муниципальных округов, когда их значение увеличивается до 16. В 2022 и 2023 годах этот уровень остается стагнирующим, что может указывать на определённую консолидацию достигнутых результатов и отсутствие новых изменений в подходах к реформе. Значительное увеличение числа муниципальных округов до 26 в 2024 году, а также на примере создания других городских округов,

<sup>74</sup> См. Приложение 2.

созданных ранее, был показан положительный пример создания муниципальных округов, в том числе отмечается повышение удовлетворенности населением качеством предоставляемых муниципальных услуг. Данный рост на 62,5% по сравнению с предыдущим годом указывает на переход к активной фазе создания, что может быть результатом улучшения экономической ситуации, повышения финансирования или внедрения инновационных подходов в управлении (рис. 7).<sup>75</sup>

**Рис. 7.**

### **Динамика создания муниципальных округов в Северо-Кавказском ФО**



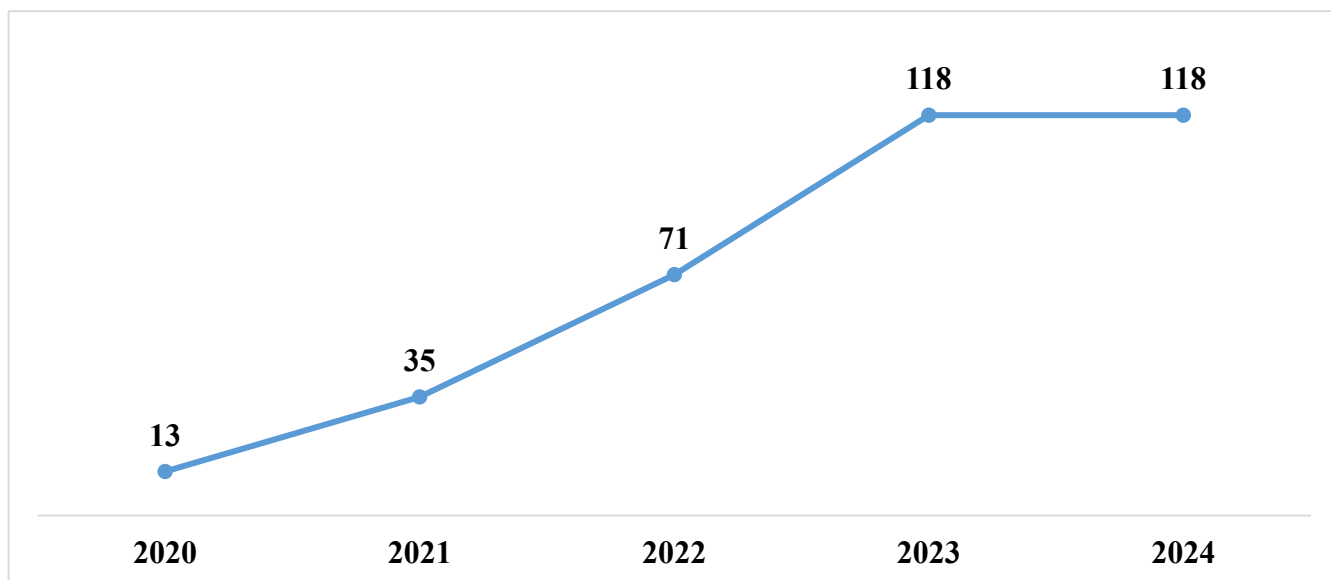
В Приволжском федеральном округе в 2020 году количество муниципальных округов равнялось 13, что указывает на начальную стадию реализации реформы и относительно низкий уровень активности. Однако с 2021 года начинается заметный рост количества образованных муниципальных округов: показатель увеличивается до 35, что свидетельствует о начале более активной работы по внедрению новых муниципальных инициатив. В 2022 году этот рост продолжается, достигая 71. В 2023 году наблюдается резкий скачок, когда значение числа муниципальных округов поднимается до 118. Это значительное увеличение может говорить о том, что реформы начинают приносить ощутимые результаты и поддерживается активная работа по их дальнейшему развитию. Тем не менее, в 2024 году показатель

<sup>75</sup> См. Приложение 2.

остается на уровне 118, что может свидетельствовать о том, что достигнутое развитие стабилизировалось, и власти региона могут сосредоточить внимание на поддержании достигнутых результатов и оптимизации процессов (рис. 8)<sup>76</sup>.

**Рис. 8.**

### **Динамика создания муниципальных округов в Приволжском ФО**



Анализ реализации муниципальной реформы в Приволжском федеральном округе показывает неоднородную динамику образования муниципальных округов в различных субъектах. В Удмуртской Республике наблюдается нулевые показатели численности муниципальных округов в 2020 и 2021 годах, затем в 2022 году происходит резкий скачок количества муниципальных округов до 25, который сохраняется в 2023 и 2024 годах. Это может свидетельствовать о том, что власти региона начали активно внедрять необходимые инициативы, хотя устойчивый результат был достигнут только после начала реформ. В Чувашской Республике также наблюдается аналогичная картина: с нулевыми значениями в 2020 и 2021 годах, затем небольшой рост числа муниципальных округов до 2 в 2022 году и значительное увеличение до 21 в 2023 и 2024 годах.

Пермский край демонстрирует более стабильные показатели, начиная с 13 в 2020 году и постепенно растет количество муниципальных округов до 21 в 2023 и

<sup>76</sup> См. Приложение 2.

2024 годах. Такой плавный рост может говорить о постоянной работе над реформой, однако отсутствие резких скачков – о более консервативном подходе к их реализации.

Кировская область показывает некоторый прогресс в формировании муниципальных округов, начиная с 0 в 2020 году и достигая 15 муниципальных округов в 2023 и 2024 годах. В этом случае рост количества муниципальных округов также имеет характер постепенного увеличения, который может говорить о том, что реформы начали внедряться, но не такими темпами, как в других регионах.

Нижегородская область выделяется среди остальных субъектах, демонстрируя заметный рост количества муниципальных округов: от 0 в 2020 году до 11 в 2021, сохраняя эту цифру в 2022, затем достигая 36 в 2023 и 2024 годах. Этот высокий темп роста числа муниципальных округов указывает на активную и эффективную работу властей по реализации реформ, что может служить положительным примером для других регионов федерального округа.

В итоге, общая картина реализации муниципальной реформы в Приволжском федеральном округе показывает многообразие подходов и результатов. В то время как некоторые регионы, такие как Удмуртия и Чувашия, показывают значительный скачок количества муниципальных округов в последние годы, другие, как Пермский и Кировский край, демонстрируют более плавные изменения. В рамках научной работы К.С. Осоргин рассмотрел процесс муниципальной реформы в Пермском крае<sup>77</sup>. Двойственность результатов исследования обусловлена тем, что централизация помогает сократить административные издержки и повысить эффективность управления, с одной стороны. При этом она может негативно сказаться на местных сообществах, ограничивая их участие в принятии решений, снижая качество муниципальных услуг и повышая социальную напряженность<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Осоргин К.С. Трансформация территориальной самоорганизации в контексте реформы муниципального устройства (на примере Пермского края) // Настоящее и будущее России в меняющемся Мире: общественно-географический анализ и прогноз: Материалы международной научной конференции (XII Ежегодная научная Ассамблея АРГО), Ижевск, 13-8 сентября 2021 года.

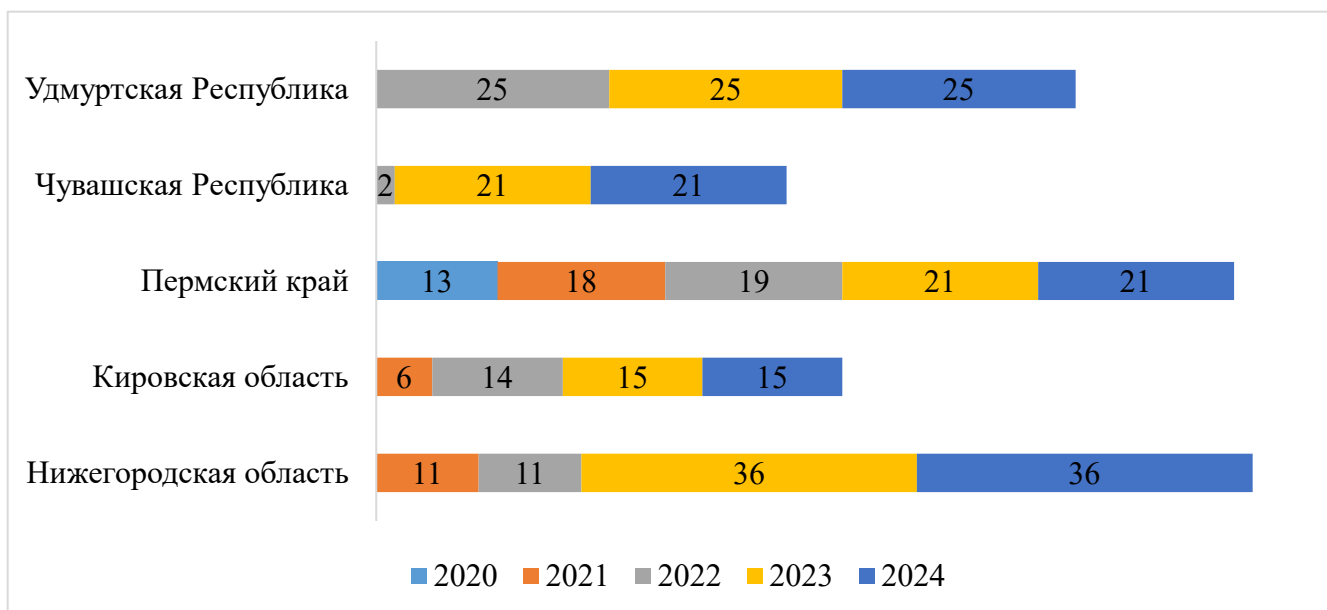
<sup>78</sup> Осоргин К.С. Трансформация территориальной самоорганизации в контексте реформы муниципального устройства (на примере Пермского края) // Настоящее и будущее России в меняющемся Мире: общественно-



Нижегородская область выделяется как наиболее динамично развивающийся субъект в вопросе формирования муниципальных округов, что подразумевает необходимость анализа успешных практик для возможного тиражирования в других регионах округа (рис. 9)<sup>79</sup>.

**Рис. 9.**

**Динамика создания муниципальных округов в Приволжском ФО по субъектам РФ**



Анализ реализации муниципальной реформы в Уральском федеральном округе показывает динамичное развитие на протяжении рассматриваемого периода с 2020 по 2024 год. С 2021 по 2022 год наблюдается умеренный рост количества муниципальных округов с 3 до 8, что указывает на нарастающую активность и постепенное осознание необходимости изменений в муниципальном управлении. Затем, в 2023 году, происходит резкий скачок количества муниципальных округов до 28, что демонстрирует значительное ускорение темпов реализации реформ. Это может быть связано с увеличением финансирования, привлечением новых кадров или применением удачных практик, направленных на улучшение муниципального управления. В 2024 году показатель числа муниципальных округов продолжил

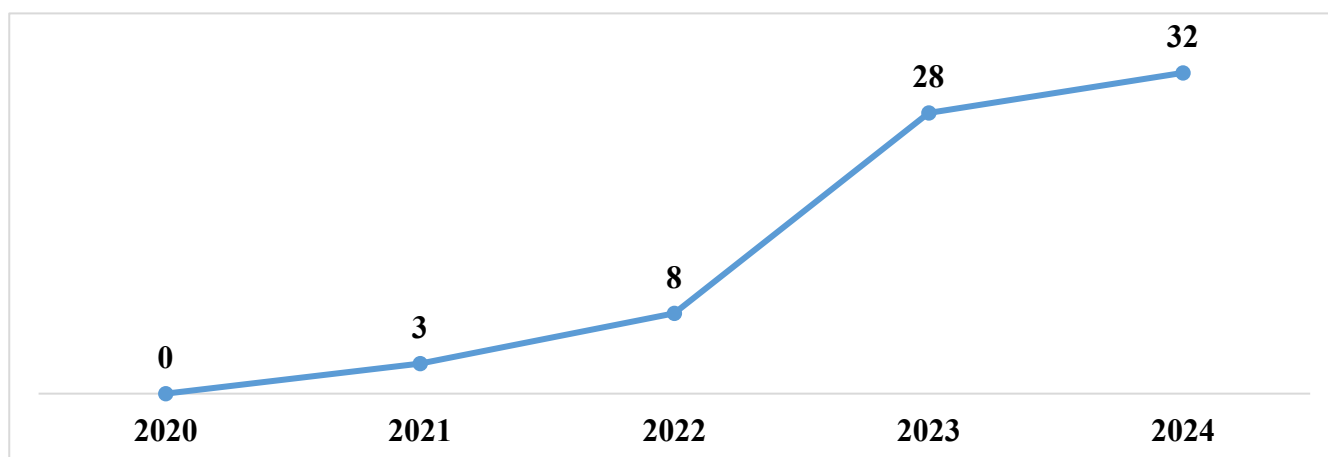
географический анализ и прогноз: Материалы международной научной конференции (XII Ежегодная научная Ассамблея АРГО), Ижевск, 13-18 сентября 2021 года.

<sup>79</sup> См. Приложение 2.

расти, достигая 32 муниципальных округов, что подтверждает устойчивую тенденцию к увеличению активности в рамках реализации реформ. При этом количество муниципальных округов выросло на 107% с 2023 года говорит о том, что выполняются планы, направленные на дальнейшее развитие местного самоуправления и качество предоставляемых услуг (рис. 10)<sup>80</sup>.

**Рис. 10.**

### **Динамика создания муниципальных округов в Уральском ФО**



На декабрь 2024 года, в Уральском федеральном округе было сформировано 32 муниципальных округа. При этом наблюдалась значительная дифференциация по субъектам: наибольшее количество муниципальных округов – 24, образовано в Курганской области, 7 муниципальных округов создано в Ямало-Ненецком автономном округе, 1 округ – в Челябинской области. В Свердловской области, в Тюменской области (без учета автономных округов) и в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре не зафиксировано, что возможно связано с взятой органами региональной и муниципальной власти паузы для оценки целесообразности проведения муниципальной реформы (рис. 11)<sup>81</sup>.

Ямало-Ненецкий автономный округ, показывает более умеренный рост количества муниципальных округов. В 2021 году здесь зафиксирован небольшой рост числа муниципальных округов до 3, затем до 6 в 2022 и 7 в 2023-2024 годах

<sup>80</sup> См. Приложение 2.

<sup>81</sup> См. Приложение 2.

(рис. 11)<sup>82</sup>. Этот стабильный, но незначительный рост может указывать на сохранение потребности реформы, но отсутствие новых инициатив по причине организационных ограничений. Несмотря на декларируемые цели оптимизации управления, сокращения расходов и повышения эффективности, муниципальная реформа в Ямало-Ненецком автономном округе сопровождалась рядом проблем. Ключевым вызовом стало общественное недовольство, особенно ярко проявившееся в Приуральском<sup>83</sup> и Красноселькупском районах<sup>84</sup>. Недостаточная разъяснительная работа, а также опасения жителей по поводу потери льгот и ухудшения качества жизни привели к сопротивлению. Кроме того, реформа спровоцировала кадровые перестановки, выразившиеся в смене глав районов и сокращении штатов чиновников, что вызвало недовольство среди части местных элит<sup>85</sup>. Методы проведения опросов по реорганизации территорий также вызвали вопросы, так как в некоторых случаях главы поселений были вынуждены агитировать за объединение, что ставит под сомнение объективность результатов. В частности, в Тазовском районе одним из негативных последствий проведенной реформы, стало то, что органы местного самоуправления не обеспечили своевременную разработку и принятие муниципальных актов, необходимых для регулирования предпринимательской деятельности, что привела к прямым негативным последствиям для экономического развития бизнеса<sup>86</sup>.

Челябинская область находилась на уровне нулевых показателей по созданию муниципальных округов до 2023 года, когда впервые фиксировался рост количества муниципальных округов с показателем 1. Это может говорить о затруднениях в инициировании реформ или о том, что власти области еще не совсем адаптировались к необходимым изменениям, что ставит под сомнение скорость и эффективность муниципальных инициатив. Курганская область демонстрирует

---

<sup>82</sup> См. Приложение 2.

<sup>83</sup> В Приуральском районе ЯНАО собирают подписи против объединения с Лабытнанги // Информационно-аналитическое агентство «УРА.РУ». URL: <https://ura.news/news/1052804599>.

<sup>84</sup> Будут ли объединять Пуровский и Красноселькупский районы ЯНАО // Информационно-аналитическое агентство «УРА.РУ». URL: <https://ura.news/news/1052855376>.

<sup>85</sup> Второй район Ямала выступил за реформу, которая грозит массовым сокращением чиновников // Информационно-аналитическое агентство «УРА.РУ». URL: <https://ura.news/news/1052421210>.

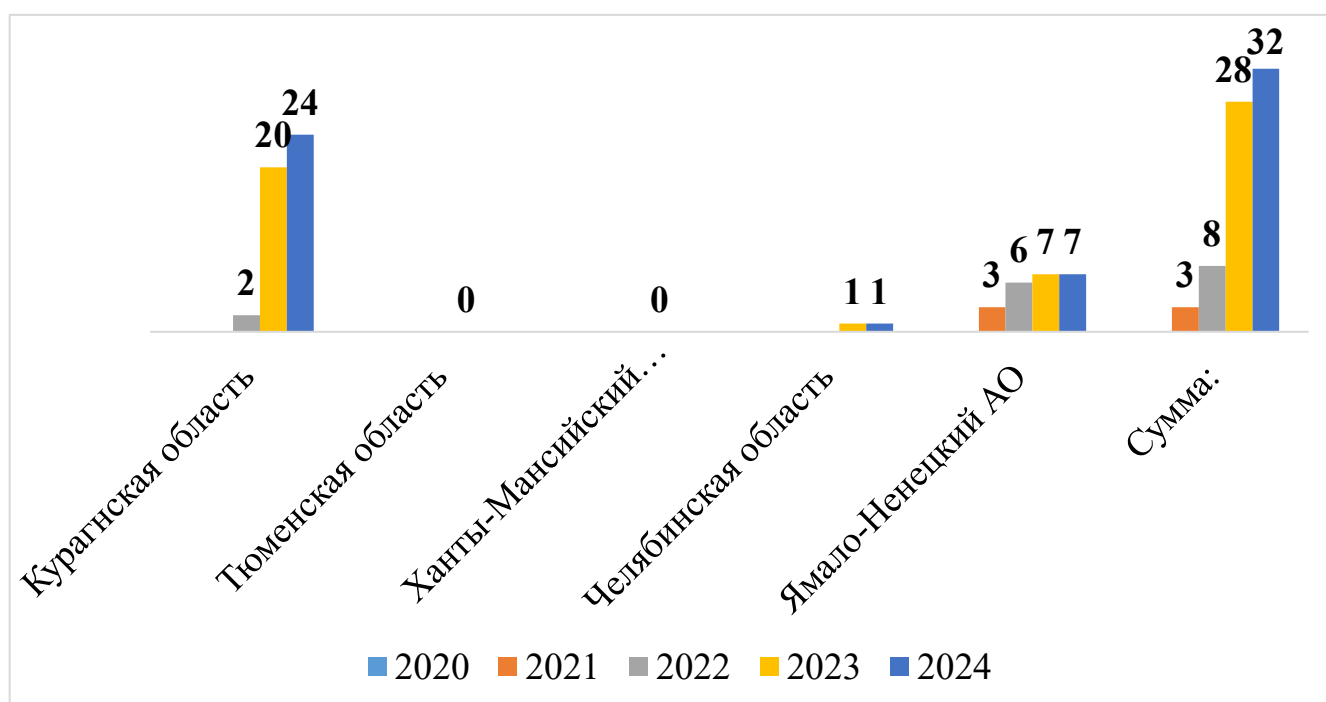
<sup>86</sup> В ЯНАО муниципальная реформа помешала развитию бизнеса // Информационно-аналитическое агентство «УРА.РУ». URL: <https://ura.news/news/1052532237>.

заметное изменение в динамике. В 2020 и 2021 годах в области не фиксировалось никаких активностей в реализации реформы, что может говорить о незрелости или отсутствии локальных инициатив. Однако начиная с 2022 года, наблюдается рост числа муниципальных округов до 2, а затем в 2023 и 2024 годах показатель вырос до 20 и 24 соответственно. Этот значительный рост? может свидетельствовать об активизации работы органов власти и внедрении инициатив, направленных на улучшение местного управления и оказания услуг населению.

К началу 2025 года в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре муниципальная реформа не была запущена, идёт процесс оценки целесообразности (рис. 10).<sup>87</sup>

**Рис. 11.**

**Динамика создания муниципальных округов в Уральском ФО по субъектам РФ**



Однако, с 1 января 2025 года в Свердловской области запущен процесс преобразования 53 городских округов в муниципальные округа, обусловленное необходимостью соответствия новым требованиям федерального

<sup>87</sup> См. Приложение 2.

законодательства<sup>88</sup>. Власти Свердловской области аргументировали реформу необходимостью оптимизации системы управления, приведения муниципального устройства федеральным трендам и устранения несоответствий в статусе муниципальных образований. Однако, реформа вызвала и критику со стороны оппозиционных партий и части населения, выражавших опасения по поводу потери связи с местными депутатами, снижения качества решения локальных проблем, потенциального сокращения рабочих мест и усиления влияния областных властей в ущерб местному самоуправлению<sup>89</sup>.

С 2024 года региональные власти Тюменской области начали подготовку к переходу на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления. По заявлениям председателя комитета по государственному строительству и местному самоуправлению Тюменской областной думы И.Б. Соколовой установлен переходный период реализации муниципальной реформы до 1 января 2025 года<sup>90</sup>. В процессе реализации муниципальной реформы Тюменская область столкнулась с рядом проблем. Одной из таких проблем, можно назвать социальную напряженность и опасения населения. Жители сел обеспокоены тем, что останутся без прямого представительства своих интересов на местном уровне, что может затруднить решение насущных проблем<sup>91</sup>. Кадровые проблемы, также являются одной из причин задержки реализации реформы в Тюменской области. Как отмечает глава Тюменского района Ольга Зимина, реформа затрагивает вопросы сокращения административного аппарата в условиях общей кадровой проблемы в регионе<sup>92</sup>. Процесс реализации реформы включает не только объединение дум, но и изменение статуса некоторых муниципальных

---

<sup>88</sup> 53 свердловских муниципалитета стали муниципальными округами с 1 января // Издательский дом «Коммерсантъ». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7422812>.

<sup>89</sup> В Свердловской области сократят три четверти мэров. Начинается массовое объединение городов. Мнение жителей спрашивать не будут. бизнеса // Информационно-аналитическое агентство «УРА.РУ». URL: <https://ura.news/articles/1036277624>.

<sup>90</sup> В Тюменской области появятся муниципальные округа // Парламентская газета «Тюменские известия». URL: <https://t-i.ru/articles/55048>.

<sup>91</sup> «Жители сёл останутся без своих депутатов»: в Тюменской области грядет новая реформа // Сетевое издание «72.ру». URL: <https://72.ru/text/politics/2024/12/26/74925941/>.

<sup>92</sup> Там же.

образований, что требует дополнительного времени на юридическое оформление<sup>93</sup>. Так, например, с 1 января 2025 года Заводоуковский и Галышмановский городские округа утратят статус городских округов и будут преобразованы в муниципальные округа, ввиду несоответствия требованиям действующего законодательства, в части недостаточности плотности населения для сохранения статуса городского округа. Мероприятия по упразднению уже были проведены в деревне Шалашина и п. Мирный в Абатском районе, ввиду отсутствия постоянно проживающих граждан на указанной территории<sup>94</sup>. Таким образом, задержка реформы обусловлена комплексом правовых, социальных и административных факторов, требующих тщательной проработки для успешной реализации преобразований.

Основными проблемами и противоречиями реформы стали недостаточная разъяснительная работа среди населения, потенциальная потеря представительства на местном уровне, кадровая проблема, а также политические риски, связанные с возможным ослаблением позиций мэров. Несмотря на завершение реформы, ее конечный результат и эффективность новой системы управления остаются неопределенными. Успех реформы будет зависеть от способности властей учесть мнение населения, доработать законодательную базу и обеспечить эффективную работу территориальных подразделений. В целом, муниципальная реформа в Свердловской области представляет собой сложный и многогранный процесс, требующий тщательного мониторинга и анализа<sup>95</sup>.

Анализ реализации муниципальной реформы в Сибирском федеральном округе показывает стабильный, хотя и неспешный рост активности в процессе реформирования. В 2020 году округ начинал с показателем 13 муниципальных округов, что указывает на определенные усилия в реализации муниципальных инициатив. В 2021 году наблюдался небольшой рост числа муниципальных округов

---

<sup>93</sup> Тюменские депутаты лишили Голышманово и Заводоуковск статуса городского округа // Сетевое издание «72.ру». URL: <https://72.ru/text/politics/2024/09/12/74078402/>.

<sup>94</sup> Тюменские депутаты лишили Голышманово и Заводоуковск статуса городского округа // Сетевое издание «72.ру». URL: <https://72.ru/text/politics/2024/09/12/74078402/>.

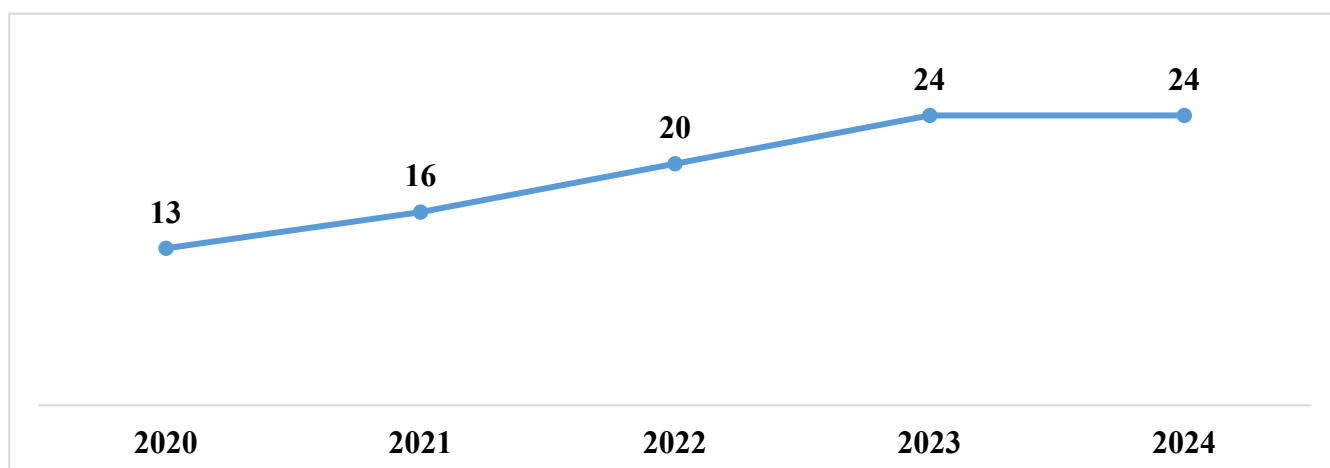
<sup>95</sup> В Свердловской области сократят три четверти мэров. Начинается массовое объединение городов. Мнение жителей спрашивать не будут. бизнеса // Информационно-аналитическое агентство «УРА.РУ». URL: <https://ura.news/articles/1036277624>.

до 16, что свидетельствует о постепенном наращивании работы в данной области. С 2022 года, когда показатель достигает 20, темпы роста количества муниципальных округов заметно увеличиваются, и это может указывать на усиление курса на улучшение муниципального управления и оказания социальных услуг. Тем не менее, в 2023 и 2024 годах общий показатель числа муниципальных округов остается на уровне 24, что может свидетельствовать о некоторой стабилизации достигнутых результатов. Это отсутствие дальнейшего роста в последние два года может быть связано с завершением конкретных инициатив или с необходимостью переосмысления подходов к реформам.

В процентном выражении за период с 2020 по 2024 год отмечается рост количества муниципальных округов в 18%, что указывает на положительную динамику, хоть она и не является стремительной. Сравнивая с другими федеральными округами, можно сделать вывод, что Сибирский федеральный округ движется в правильном направлении, но требует более динамичных шагов для поддержания и ускорения процесса реформирования (рис. 12).<sup>96</sup>

**Рис. 12.**

**Динамика создания муниципальных округов в Сибирском ФО**

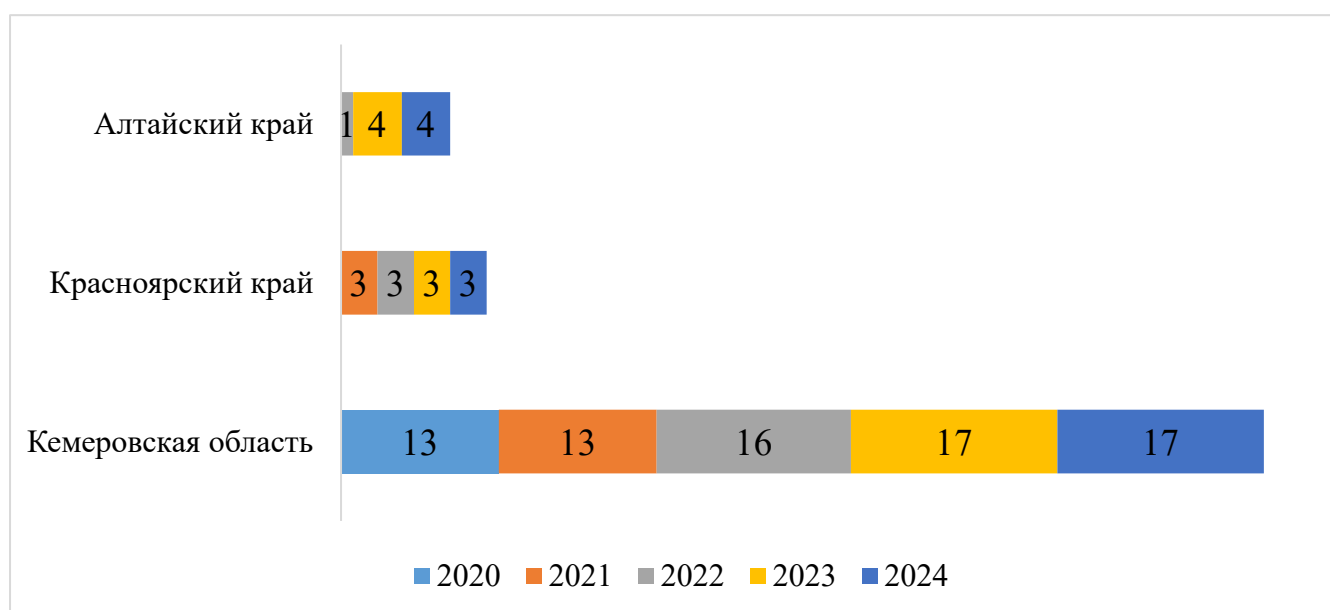


<sup>96</sup> См. Приложение 2.

В Алтайском крае только с 2022 года наблюдается слабый прогресс в реформировании, создан 1 муниципальный округ, но более значительные изменения наблюдаются в 2023 и 2024 годах, когда значение числа муниципальных округов достигает 4. Хотя этот рост может казаться незначительным, он говорит о постепенной активизации работы властей Алтайского края в направлении реформы местного самоуправления. Красноярский край демонстрирует стабильный, но не динамичный подход. С 2021 года есть небольшой рост количества муниципальных округов до 3 и фиксируясь на той же позиции (3) в последующие годы. Это может говорить о том, что в крае ведется работа по реализации муниципальных инициатив, но без существенного прогресса или видимых изменений в подходах. Кемеровская область выделяется на фоне других регионов, начиная с 13 в 2020 году и оставаясь на схожем уровне в 2021 году – 13. Небольшой, но уверенный рост количества муниципальных округов наблюдался в 2022 и 2023 годах до 16 и 17 соответственно. Это может свидетельствовать о системной работе по реформированию и внедрению новых инициатив, в отличие от Алтайского и Красноярского краев (рис. 13).<sup>97</sup>

**Рис. 13.**

**Динамика создания муниципальных округов в Сибирском ФО по субъектам РФ**



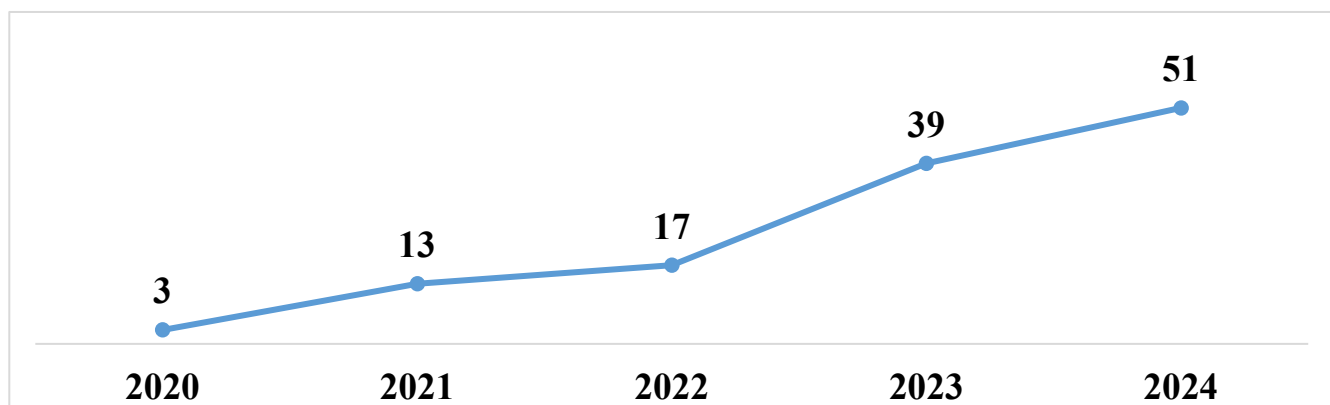
<sup>97</sup> См. Приложение 2.



Анализ реализации муниципальной реформы в Дальневосточном федеральном округе на основе представленных данных демонстрирует значительный рост количества муниципальных округов, активности и эффективность муниципальной реформы на протяжении рассматриваемого периода с 2020 по 2024 год. Начиная с начального показателя муниципальных округов в 3 единицы в 2020 году, округ переживает быстрый рост количества муниципальных округов, который ускорился в последние годы.

**Рис. 14.**

### **Динамика создания муниципальных округов в Дальневосточном ФО**



Приморский край является одним из наиболее активных субъектов в федеральном округе. Рост количества муниципальных округов начиная с 3 в 2020 году, затем достиг показателя количества муниципальных округов 8 в 2021 году и стабилизировался на этом уровне в 2022 году. В 2023 и 2024 годах наблюдается значительный рост числа муниципальных округов до 12 и 17 соответственно. Это свидетельствует о постоянной работе властей в реализации муниципальной реформы и улучшению качества жизни населения. Хабаровский край демонстрирует затруднения. Начиная с нулевых показателей количество муниципальных округов лишь в последнем году достигло 1, что может указывать на крайне низкий уровень муниципальной активности или нехватку эффективных инициатив. Амурская область, напротив, показывает постепенное, но уверенное

наращивание результатов. Начав с 0 область, создала 2 муниципальных округа в 2021 году, затем демонстрирует более резкий рост числа муниципальных округов до 6 в 2022, 12 в 2023 и 13 в 2024 года. Это может свидетельствовать о системной работе властей по внедрению новых методов улучшения управления и оказания социальных услуг. В Магаданской области отмечается активность лишь в последние два года. Начав с 0 область затем, создает 8 муниципальных округов в 2023 и 2024 годах. Это говорит о том, что реформы стали актуальными и необходимыми для власти, но несколько запоздало.

Сахалинская область еще в 2004 году, внедрила систему управления, схожую с предлагаемой в рамках реформы. Отказ от двухуровневой системы местного самоуправления и создание городских округов позволили избежать раздувания чиновничьего аппарата, несогласованности действий и дефицита управленческих кадров<sup>98</sup>. В настоящий момент Сахалинские депутаты и представители муниципальных образований поддерживают муниципальную реформу, поскольку она фактически закрепляет уже существующую в регионе систему<sup>99</sup>. С 1 января 2025 года в Сахалинской области проводятся преобразования технического характера. Они заключаются в переименовании городских округов в муниципальные округа, кроме городского округа город Южно-Сахалинск<sup>100</sup>. Изменения внесены в областной закон «О статусе и границах муниципальных образований в Сахалинской области». Проект закона разрабатывали в течение года, взаимодействуя с депутатами всех муниципальных образований и проводя общественные обсуждения с жителями. 15 января 2025 года Сахалинской областной Думой был принят закон от 14.11.2024 года №63-ЗО<sup>101</sup>.

В целом, данные показывают, что Дальневосточный федеральный округ демонстрирует разнообразные подходы и темпы реализации муниципальных реформ. Приморский край выделяется как наиболее активный игрок, тогда как

---

<sup>98</sup> Новая реформа местного самоуправления на Сахалине потрясений не вызовет // Сетевое издание «Комсомольская правда». URL: <https://www.sakhalin.kp.ru/online/news/4623561/>.

<sup>99</sup> Там же.

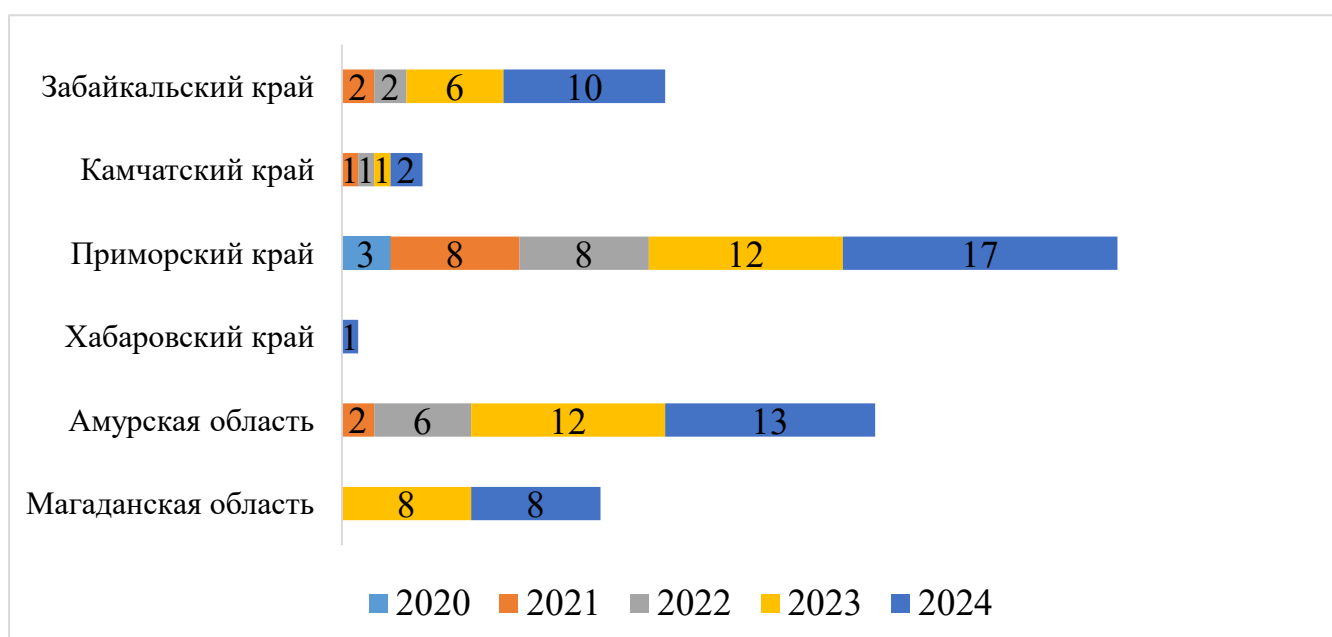
<sup>100</sup> Там же.

<sup>101</sup> Сахалинской областной Думой принят Закон Сахалинской области, которым предусматривается наделение муниципальных образований области статусом муниципального округа с 01.01.2025 // Официальный сайт «Агентства лесного и охотничьего хозяйства Сахалинской области». URL: <https://les.sakhalin.gov.ru/press/news/2239/>.

Камчатский и Хабаровский края остаются на низком уровне активности. Забайкальский, Амурская и Магаданская области показывают положительные результаты, указывая на движение вперед, хотя и с различной степенью динамики. Эти результаты подчеркивают необходимость обсуждения лучших практик и более активного вовлечения населения в процесс реформирования на уровне местного самоуправления (рис. 15)<sup>102</sup>.

**Рис. 15.**

**Динамика создания муниципальных округов в Дальневосточном ФО по субъектам РФ**



В Южном Федеральном округе отсутствуют динамические показатели, характеризующие реализацию муниципальной реформы, на конец 2024 года муниципальные округа не созданы.

Таким образом, муниципальная реформа, направленная на переход к одноуровневой модели местного самоуправления в России (преимущественно через создание муниципальных округов), активно реализуется с 2020 года. Число муниципальных округов стране неуклонно растет, увеличившись на 121% с 2020 по 2024 год. Однако, темпы и подходы к реформе существенно различаются по

<sup>102</sup> См. Приложение 2.

федеральным округам и субъектам РФ. Анализ данных ЕМИСС показывает, что в России реализуются, как минимум, три основные модели перехода на одноуровневую организацию местного самоуправления:

Полное преобразование в муниципальные округа: все муниципальные образования в субъекте преобразуются в муниципальные округа. Это наиболее радикальный вариант, характерный, например, для Сахалинской области (с 2025 года, хотя фактически одноуровневая система там существует с 2004 года), а также Магаданской области. В этих регионах реформа часто обусловлена не столько демографическими факторами, сколько управленческими задачами.

Смешанная модель (муниципальные округа + городские округа): в субъекте создаются муниципальные округа, но сохраняются и городские округа (как правило, соответствующие критериям по численности и плотности населения). Это наиболее распространенная модель, наблюдаемая, например, в Московской области, Приморском крае, Удмуртской Республике, Новгородской области.

Частичное преобразование (муниципальные округа + муниципальные районы + поселения): в субъекте создаются муниципальные округа, но сохраняются муниципальные районы и поселения (городские и сельские). Эта модель отражает более осторожный и постепенный подход к реформе. Примеры включают Кировскую область, Алтайский край, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Анализ реализации муниципальной реформы в Российской Федерации выявил значительную дифференциацию по темпам и моделям преобразований в разрезе федеральных округов и субъектов. Среди регионов-передовиков по темпам роста числа муниципальных округов выделяются Дальневосточный федеральный округ (в частности, Приморский край и Амурская область), Северо-Западный федеральный округ (Архангельская, Вологодская и Новгородская области) и Приволжский федеральный округ (Удмуртская Республика, Чувашская Республика и Нижегородская область). По масштабу перехода на одноуровневую модель местного самоуправления, характеризующуюся полным преобразованием муниципальных образований в муниципальные округа, лидируют Сахалинская

область (фактически внедрившая одноуровневую модель еще в 2004 году), Магаданская область и Ставропольский край.

В то же время, ряд регионов демонстрируют низкие темпы реализации реформы или ее полное отсутствие. К ним относятся Южный федеральный округ, где по состоянию на конец 2024 года реформа практически не осуществляется. В Северо-Западном федеральном округе низкая активность или полное отсутствие преобразований до 2024 года наблюдались в Республике Карелия, Республике Коми и Псковской области. Крайне низкая активность зафиксирована в Хабаровском крае (Дальневосточный федеральный округ). Ряд субъектов Уральского и Сибирского федеральных округов характеризуются медленными темпами реформы и сохранением значительного числа муниципальных районов. Особо стоит отметить Тюменскую область, где реализация реформы замедлилась ввиду комплекса правовых, социальных и административных проблем.

Несмотря на декларируемые цели оптимизации управления, повышения эффективности и сокращения расходов, муниципальная реформа в России сопряжена с рядом проблем и противоречий. В отдельных случаях отмечается ухудшение территориальной доступности органов местного самоуправления и качества муниципальных услуг, особенно остро проявляющееся в отдаленных территориях. Реформа провоцирует кадровые проблемы, обусловленные сокращением штатов муниципальных служащих. Наблюдается двойственность результатов: с одной стороны, достигается определенная экономия бюджетных средств и повышается управляемость, с другой – ограничивается участие граждан в решении вопросов местного значения и возрастает социальная напряженность. Недостаточная разъяснительная работа с населением формирует негативное восприятие муниципальной реформы.

### 3. Муниципальная реформа в информационной повестке федеральных СМИ<sup>103</sup>

Исследование концепта «Муниципальная реформа» в публичном дискурсе логично осуществлять в рамках социологических методов и наиболее адекватным является инструментарий контент-анализа. В связи с этим, процедурно методикой была закреплена фиксация упоминаний концепта «муниципальная реформа», формализованного в ассоциативных словоформах. Единицами анализа являлись такие словоформы как: *муниципальная реформа, укрупнение муниципалитетов, объединение муниципалитетов, одноуровневая модель, одноуровневый муниципалитет, одноуровневая организация местного самоуправления, двухуровневая модель, двухуровневый муниципалитет, двухуровневая организация местного самоуправления, муниципальный округ.*

В качестве источника использовались газетно-публицистические тексты федеральных газет, с наибольшим тиражом и входящие в ТОП-10 самых цитируемых по версии Медиалогия<sup>104</sup> в исследуемый период, с 01.01.2019 по 31.01.2025 гг. Выбор данного вида источника объясняется тем, что печатная пресса является традиционным и влиятельным инструментом формирования общественного мнения, претендуют на аналитичность и наиболее ярко демонстрирует детали публичного дискурса. Техническая возможность проведения контент-анализа СМИ обеспечена посредством информационно-аналитической системы Медиалогия.

Анализ данных СМИ с 1 января 2019 г. по 31 января 2025 г. демонстрирует ряд тенденций и особенностей. Так, в федеральных СМИ выявлено 3927 сообщений

---

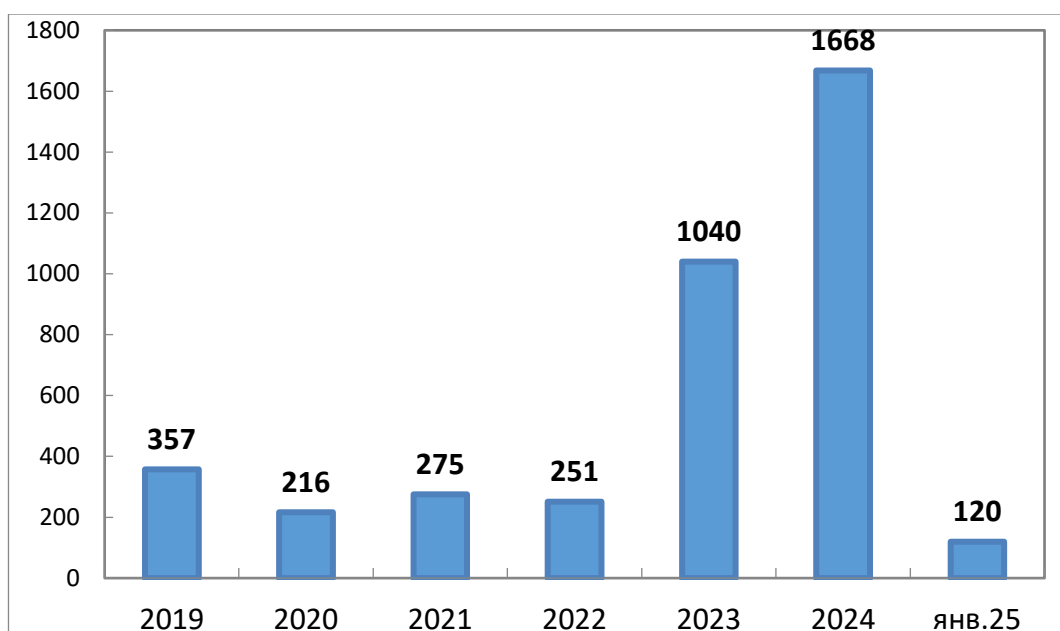
<sup>103</sup> Под муниципальной реформой понимается распространение в России нового вида муниципальных образований – муниципального округа.

<sup>104</sup> Рейтинг ТОП-10 СМИ по данным Медиалогия <https://www.mlg.ru/ratings/media/federal/10932/#gazeti>; <https://www.mlg.ru/ratings/media/federal/10165/>; <https://www.mlg.ru/ratings/media/federal/11932/>: «Известия» (негосударственное СМИ), «Коммерсант» (негосударственное СМИ), «Российская газета» (официальный печатный орган Правительства Российской Федерации), «Комсомольская правда» (негосударственное СМИ), «Московский комсомолец» (негосударственное СМИ), «Парламентская газета» (общественно-политическое издание Федерального Собрания Российской Федерации), «Ведомости» (негосударственное СМИ), «Новая газета» (негосударственное СМИ, признана в РФ иноагентом, 5 сентября 2022 года Басманный суд Москвы на основании иска Роскомнадзора аннулировал у издания лицензию СМИ), «Аргументы и факты» (негосударственное СМИ), газета РБК (негосударственное СМИ), «Экспресс газета» (негосударственное СМИ).

о муниципальной реформе в контексте внедрения в России нового вида муниципальных образований – муниципального округа (Рис. 16). При этом значительный рост упоминаний наблюдается в 2023 г. (1040 сообщений) и 2024 г. (1668 сообщений). Только за январь 2025 г. в федеральных СМИ журналисты касались исследуемой тематики 120 раз. В целом объем присутствия тематического контента в инфополе коррелируется с динамикой фактического создания муниципальных округов по годам (См. раздел 2).

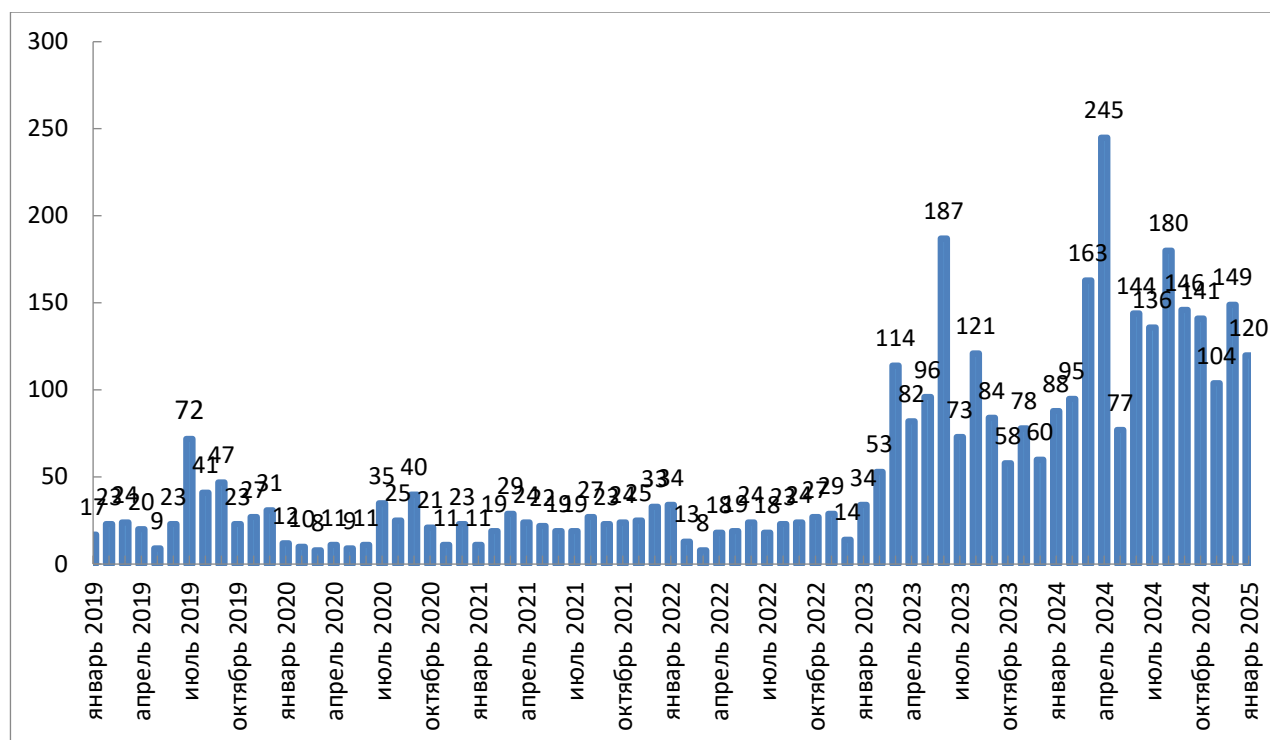
**Рис. 16.**

**График по количеству публикаций**



При этом видны пиковые месяцы публикационной активности по теме (Рис. 17). Так, в июне 2023 г. было 187 упоминаний темы, это произошло сразу после решения властей отложить рассмотрение законопроекта до после президентских выборов 2024 года. И сразу после завершения главных выборов страны тема возвращается в публичную повестку, в апреле 2024 г. можно видеть резкий скачок цитируемости, 245 упоминаний в федеральных СМИ.

График по количеству публикаций

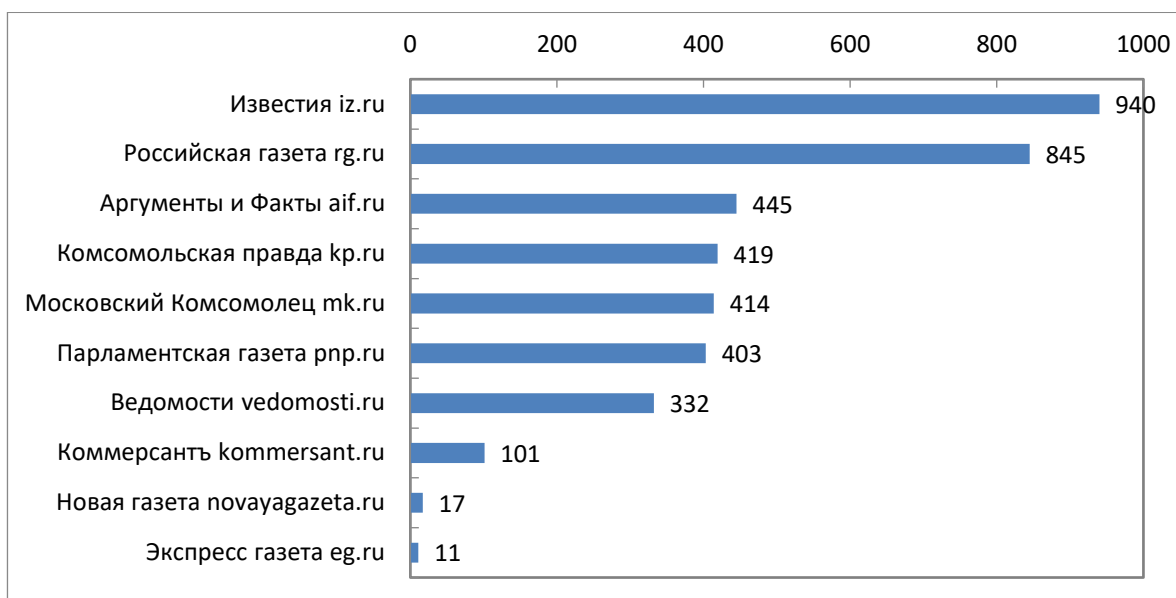


Среди федеральных СМИ чаще других затрагивали тему муниципальной реформы редакции газет: Известия и Российская газета, гораздо реже Новая газета (признана в РФ иноагентом)<sup>105</sup> и Экспресс газета (Рис. 18).

<sup>105</sup> Признана в РФ иноагентом, 5 сентября 2022 года Басманный суд Москвы на основании иска Роскомнадзора аннулировал у издания лицензию СМИ.



### Количество публикаций в ведущих федеральных СМИ



Анализ контента демонстрирует несколько волн обсуждения темы муниципальной реформы. Содержательный анализ текстов федеральной прессы на старте новых преобразований в 2019 г. показывает, что корреляции в основном носят либо позитивный, либо нейтральный характер. Причем позитивные коннотации преобладают именно в смысловой связке «муниципальный округ – экономичность и эффективность». И пока на страницах прессы речь велась о создании нового вида муниципальных образований, как разумной альтернативы городскому округу.

Первой кампанию по информационному продвижению муниципальной реформы начинает «Парламентская газета». Депутатам Госдумы, авторам инициативы на страницах государственного СМИ была предоставлена возможность регулярно и подробно рассказывать о преимуществах создания будущих муниципальных округов. Например, вот как депутат Госдумы Виктор Кидяев пояснял грядущие трансформации: «Введение понятия муниципальный округ будет отвечать нуждам населения, такая модель позволит без негативных последствий включать поселения в укрупнённые муниципальные образования - экономические, социальные и правовые особенности при этом будут учтены. Такая одноуровневая система требует меньше средств на содержание депутатов и

администраций, деньги могут быть направлены на более востребованные задачи: развитие сети МФЦ, социальных служб, поддержку значимых для населения учреждений»<sup>106</sup>.

В таком же позитивном ключе обрисовал перспективы депутат Госдумы, глава комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Алексей Диденко: «Создание муниципальных округов будет способствовать улучшению финансового положения населённых пунктов и повысит эффективность решения отраслевых вопросов местного значения, которые нуждаются в значительных капиталовложениях и являются наиболее важными с точки зрения обеспечения эффективного пространственного и социально-экономического развития территорий»<sup>107</sup>.

К депутатам присоединились и сенаторы. «Муниципальный округ – это новый проектируемый вид муниципального образования со своим особым публично-правовым статусом. Мы убеждены, что муниципальные округа будут способствовать совершенствованию территориальной организации местного самоуправления, улучшат финансовую ситуацию населённых пунктов и повысят эффективность решения основных вопросов местного значения», – пояснил один из инициаторов документа, сенатор Андрей Шевченко<sup>108</sup>.

Значительная часть материалов «Парламентской газеты» носили нейтральный информационный характер. Отмечалось, что «Новый вид муниципального образования не является противопоставлением городскому округу, поскольку допускает возможность вхождения в его состав городов, в которых концентрируются «бюджетообразующие» ресурсы»<sup>109</sup>. Или, например: «Необходимость новаций связана, как считают авторы законопроекта, с запросом

---

<sup>106</sup> Гулалиева М. Кидяев: создание муниципальных округов позволит восстановить права граждан в получении господдержки, 25 января 2019. URL <https://www.pnp.ru/politics/kidyaev-sozdanie-municipalnykh-okrugov-pozvolit-vosstanovit-prava-grazhdan.html> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>107</sup> Волкова О. Диденко рассказал о плюсах создания муниципальных округов, 15 февраля 2019. URL <https://www.pnp.ru/politics/didenko-rasskazal-o-plyusakh-sozdaniya-municipalnykh-okrugov.html> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>108</sup> Волкова О. В России предложили создать муниципальные округа, 12 марта 2019. URL <https://www.pnp.ru/politics/v-rossii-predlozhili-sozdat-municipalnye-okruga.html> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>109</sup> Шульга О. В России может появиться «муниципальный округ», 12 марта 2019. URL <https://www.pnp.ru/politics/v-rossii-mozhet-poyavitsya-municipalnyy-okrug.html> (дата обращения: 05.02.2025).

на упорядочение сложившейся неоднородной практики территориальной организации местного самоуправления»<sup>110</sup>.

Также редакция «Парламентской газеты» усиливала позицию тиражированием информации о поддержке проекта исполнительной властью. «Правительство поддержало законопроект о создании в России нового вида муниципальных образований – муниципальных округов. Создание муниципальных округов позволит с согласия местных сообществ переходить к менее затратной для жителей таких населённых пунктов одноуровневой системе местного самоуправления, не искажая и не изменяя при этом концепцию городского округа как муниципального образования, которое создаётся на урбанизированных территориях»<sup>111</sup>.

Подключились к информационной кампании и другие крупные федеральные СМИ. Например, в «Российской газете» вторили парламентскому изданию, что «Муниципальный округ – это экономия бюджетных средств, сокращение численности чиновников, единый генеральный план и сбалансированное развитие территории, единые тарифы на услуги ЖКХ, единые тарифы на транспорт, единые правила благоустройства, единый подход к налоговой политике и т.п. "Государственная система должна быть простой и понятной", - говорит президент Центра стратегических коммуникаций Дмитрий Абзалов»<sup>112</sup>. Или так объясняет новеллу «Аргументы и Факты»: «За счет унификации можно будет отказаться от создания на исключительно сельских территориях городских округов. Инициатива предполагает сократить число местных чиновников на порядки, сообщается, что в некоторых местах, по предварительным подсчетам, их число можно уменьшить в пять раз. Сэкономленные деньги будут использованы для реализации программ по улучшению социальной инфраструктуры на территории поселений. Для примера, в

---

<sup>110</sup> Афанасьева Н. К управлению муниципальными образованиями могут использовать новый подход, 14 марта 2019. URL <https://www.pnp.ru/social/k-upravleniyu-municipalnymi-obrazovaniyami-mogut-ispolzovat-novyiy-podkhod.html> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>111</sup> Пятигорская А. Кабмин поддержал законопроект о создании муниципальных округов, 27 марта 2019. URL <https://www.pnp.ru/politics/kabmin-podderzhal-zakonoproekt-o-sozdanii-municipalnykh-okrugov.html> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>112</sup> Выжutowич В. Муниципальный округ - это экономия бюджетных средств, 14 марта 2019. URL [Выжutowич: Муниципальный округ - это экономия бюджетных средств - Российская газета](#) (дата обращения: 05.02.2025).

относительно депрессивном, как пишет СМИ, Ставропольском крае в одном только Минераловодском городском округе в 2017 году сэкономили 55 миллионов рублей за счет сокращения чиновничьего аппарата»<sup>113</sup>.

В качестве демонстрации положительного восприятия регионами нового тренда федеральные СМИ стали тиражировать примеры создания муниципальных округов. К примеру, «Комсомольская правда писала: «Новый вид муниципального образования появится в Приморье. В среду, 24 июля, депутаты местного парламента сразу в трех чтениях приняли ряд изменений в Устав и законодательство края, разрешив объединять мелкие городские и сельские поселения в муниципальные округа. По словам вице-губернатора Приморского края Антона Волошко, теперь играть в «административный пинг-понг» будет сложнее. Кроме того, новый вид муниципального образования также позволит объединить представительские и административные ресурсы и сэкономить на содержании органов местного самоуправления»<sup>114</sup>. Или «Известия» сообщали: «В Ставропольском крае планируют упразднить все муниципальные районы и создать округа. Соответствующий законопроект внесен 19 сентября на рассмотрение в облдуму, сообщает сайт краевого парламента»<sup>115</sup>; «В Макушинском районе Курганской области стартовала процедура объединения муниципалитетов. Она позволит значительно сократить количество чиновников. Соответствующая информация следует из решения районной думы, опубликованного на сайте администрации района»<sup>116</sup>.

Пожалуй, негативные коннотации в 2019 г. можно заметить в материалах «Коммерсанта». «Это "закапывание" МСУ, неугодного губернаторам. Никакого отношения к праву и Конституции РФ этот законопроект не имеет», – заявил “Ъ”

---

<sup>113</sup> Редакция АиФ. 24 января 2019. URL <https://aif.ru/politics/izrail-predstavil-pismo-o-vyhode-iz-soveta-oon-po-pravam-cheloveka> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>114</sup> Баланов С. Что-то новенькое: Приморье нарежут на муниципальные округа, 24 июня 2019. URL <https://www.dv.kp.ru/online/news/3549469/> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>115</sup> Редакция Известия. Муниципальные округа планируют создать на Ставрополье вместо районов, 25 сентября 2019. URL <https://iz.ru/925189/2019-09-25/munitcipalnye-okruga-planiruiut-sozdat-na-stavropole-vmesto-raionov> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>116</sup> Редакция Известия. Реформа по сокращению чиновников стартовала в Зауралье, 18 ноября 2019. URL <https://iz.ru/944448/2019-11-18/reforma-po-sokrashcheniiu-chinovnikov-startovala-v-zaurale> (дата обращения: 05.02.2025).

президент Европейского клуба экспертов МСУ (Далее – ЕКЭМСУ) Эмиль Маркварт. Он уверен, что «муниципальный округ ничем не отличается от искусственно созданного городского округа»: «Главная задача – заменить избираемых мэров главами, назначаемыми губернаторами через конкурсную комиссию». ЕКЭМСУ вместе с КГИ изучал итоги создания городских округов в Пермском крае, Нижегородской и Томской областях, говорит эксперт: «Экономического эффекта и увеличения доходов населения нет. Снижается доступность госуслуг и вовлеченность населения в управление, в плюсе только административный эффект»<sup>117</sup>.

В 2020-2021 гг. количество упоминаний о муниципальной реформе в федеральной прессе снизилось. Существенный объем контента заняли темы противодействия коронавирусу и проведения голосования за поправки к Конституции России. Однако, эпизодически публиковались сюжеты о создании муниципальных округов в регионах страны<sup>118</sup>. С середины 2020 г. в связи с внесением в Государственную думу законопроекта о включении с 2021 года в бюджетную систему Российской Федерации бюджета муниципального округа в информационную повестку надолго входит тема расширения полномочий муниципальных округов<sup>119</sup>. «Документом, разработанным правительством РФ, вводится новый вид местного бюджета – бюджет муниципального округа, элементы бюджетной отчетности об исполнении бюджета муниципального округа. Определяется перечень бюджетных полномочий, доходных источников муниципального округа и подходы к выравниванию его бюджетной обеспеченности по аналогии с бюджетом городского округа. Также устанавливаются единые нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, подлежащих зачислению в бюджеты муниципальных округов. В частности, в 100% объеме останутся в местной казне доходы от земельного налога,

---

<sup>117</sup> Городецкая Н. Госдума поработает над законом о создании муниципальных округов, 5 февраля 2019. URL <https://www.kommersant.ru/doc/3874050> (дата обращения: 05.02.2025).

<sup>118</sup> Редакция Известия. Два района Приморья сменили статус, 29 января 2020. URL <https://iz.ru/969770/2020-01-29/novyi-municipalny-krug-poiavilsia-v-primore> (дата обращения: 10.02.2025).

<sup>119</sup> Шушкина А. Муниципальным округам определяют возможности для получения доходов, 2 июля 2020. URL <https://www.pnp.ru/politics/municipalnym-okrugam-opredelyat-vozmozhnosti-dlya-polucheniya-dokhodov.html> (дата обращения: 10.02.2025).

налога на имущество физических лиц, единого налога на вменённый доход для отдельных видов деятельности, единого сельхозналога, сбора за патенты. По нормативу 15 процентов будут зачислены поступления от налога на доходы физических лиц<sup>120</sup>.

«Парламентская газета» продолжая обсуждение законодательных новаций писала, что «Муниципальным округам предложили предоставить полномочия по распоряжению землёй, государственная собственность на которую не разграничена. Под неразграниченной государственной земельной собственностью понимаются участки, управление которыми не отнесено к федеральным, региональным или муниципальным властям. Это земли, на которые в Едином государственном реестре недвижимости (Далее – ЕГРН) нет записи о регистрации права собственности. Авторы законопроекта отмечают, что при образовании нового муниципального округа вопрос распределения полномочий по распоряжению землей с неразграниченной госсобственностью остаётся неурегулированным. Для устранения правового пробела законопроектом предлагается внести изменения в Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Проектом устанавливается, что муниципальным округам предоставляются полномочия при разграничении госсобственности на землю и на предоставление участков на территории округа, госсобственность на которые не разграничена. Кроме того, документом предусмотрено, что в случаях образования земельного участка в муниципальном округе согласование схемы расположения участка на кадастровом плане территории не требуется. Согласно законопроекту, данные о границах всех лесничеств, расположенных на территории нового

---

<sup>120</sup> Багринцева М. Муниципальным округам оставят налоги на имущество и землю, 7 июля 2020. URL <https://www.pnp.ru/social/municipalnym-okrugam-ostavyat-nalogi-na-imushchestvo-i-zemlyu.html>; Филиппова Е. Бюджеты муниципальных округов могут получить доходы от НДФЛ. 21 июля 2020. URL <https://www.pnp.ru/social/byudzhety-municipalnykh-okrugov-mogut-poluchit-dokhody-ot-ndfl.html>; Шушкина А. Совет Федерации одобрил порядок формирования бюджетов муниципальных округов, 23 сентября 2020. URL <https://www.pnp.ru/news/sovet-federacii-odobril-poryadok-formirovaniya-byudzhetrov-municipalnykh-okrugov.html>; Дульцева Ю. Путин утвердил закон о включении в бюджетную систему России муниципальных округов - Парламентская газета, 23 сентября 2020. URL <https://www.pnp.ru/politics/putin-utverdil-zakon-o-vklyuchenii-v-byudzhetsuyu-sistemu-rossii-municipalnykh-okrugov.html> (дата обращения: 10.02.2025).

муниципального образования, следует внести в ЕГРН в течение одного месяца со дня внесения в реестр таких сведений соответствующим органом госвласти»<sup>121</sup>.

Тема расширения полномочий муниципальных округов продолжается обсуждением на страницах федеральной прессы законопроекта, который предусматривал, что «первичный воинский учёт будут вести органы местного самоуправления поселений, муниципальных и городских округов в отношении граждан, которые проживают или пребывают на территориях соответствующих муниципальных образований, либо органы местного самоуправления муниципальных округов в отношении граждан, проживающих или пребывающих в отдельных населённых пунктах (за исключением населённых пунктов, на территориях которых воинский учёт осуществляется структурными подразделениями военных комиссариатов). Осуществление первичного воинского учёта организуют местные администрации (исполнительно-распорядительные органы) указанных муниципальных образований. При этом ведение органами местного самоуправления муниципальных округов первичного воинского учёта прекращается в случае создания на территориях соответствующих населённых пунктов структурных подразделений военных комиссариатов»<sup>122</sup>.

В рамках федерального дискурса СМИ обсудили проект, который должен будет минимизировать негативные последствия создания муниципальных округов. Так, в рамках инициативы законодателя предложили установить новые возможности формирования бюджетов всех видов муниципальных образований, в том числе муниципального округа. В качестве составной их части смогут выступать сметы доходов и расходов отдельных населённых пунктов, других территорий, не являющихся муниципальными образованиями<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Аскерова Т. Полномочия муниципальных округов по распоряжению землёй предложили уточнить, 10 июля 2020. URL <https://www.pnp.ru/social/polnomochiya-municipalnykh-okrugov-po-rasporyazheniyu-zemlyoy-predlozhili-utochnit.html> (дата обращения: 10.02.2025).

<sup>122</sup> Шульга О. Первичный воинский учёт смогут вести органы местного самоуправления муниципальных округов, 10 июля 2020. URL <https://www.pnp.ru/politics/pervichnyy-voinskiy-uchyot-smogut-vesti-organy-mestnogo-samoupravleniya-municipalnykh-okrugov.html> (дата обращения: 10.02.2025).

<sup>123</sup> Воловатов В. К доходам муниципалитета могут отнести сметы не являющихся муниципальным образованием территорий, 26 июля 2020. URL <https://www.pnp.ru/economics/k-dokhodam-municipaliteta-mogut-otnesti-smety-ne-yavlyayushhikh-sya-municipalnym-obrazovaniem-territoriy.html> (дата обращения: 10.02.2025).

Еще одну законодательную новеллу обсуждали в «Парламентской газете». В частности, «за властями муниципальных округов предлагают закрепить обязанность по хранению и учёту архивных документов. Ранее Президент России Владимир Путин подписал закон о введении нового типа муниципального образования – муниципального округа. Он, в частности, устанавливает, что к вопросам местного значения таких округов относится формирование и содержание муниципального архива. При этом в Законе «Об архивном деле в РФ» указанная норма не предусмотрена – сейчас там говорится лишь о муниципальных районах и городских округах. Законопроект направлен на устранение данных противоречий»<sup>124</sup>.

В 2021 г. «Парламентская газета» затронула вопрос уточнения законодательства в части терминологии в ряде отраслевых законов, распространяя их действие на муниципальные округа. «Изменения вносили в законодательство об образовании, культуре, опеке и попечительстве, национально-культурной автономии, памятниках истории и культуры, инновационных научно-технологических центрах, библиотечном и архивном деле. Например, к полномочиям органов местного самоуправления муниципального округа отнесут организацию библиотечного обслуживания населения и создание условий для организации досуга. Также органы власти таких округов наделяют полномочиями в области сохранения объектов культурного наследия, которые находятся в собственности муниципальных округов, либо памятников местного значения, находящихся на их территории»<sup>125</sup>.

Редакция «Парламентской газеты» системно отработывала задачу информирования о законодательных новациях, публиковала материалы о корректировке законодательства «о защите населения от чрезвычайных ситуаций, безопасности дорожного движения, об исполнении наказаний, о мобилизации, об

---

<sup>124</sup> Гулалиева М. В Госдуму внесли проект о хранении архивных документов муниципальных округов, 10 августа 2020. URL <https://www.pnp.ru/politics/v-gosdumu-vnesli-proekt-o-khranении-arkhivnykh-dokumentov-municipalnykh-okrugov.html> (дата обращения: 10.02.2025).

<sup>125</sup> Филиппова Е. Полномочия муниципальных округов хотят уточнить, 10 февраля 2021. URL <https://www.pnp.ru/politics/polnomochiya-municipalnykh-okrugov-khotyat-utochnit.html> (дата обращения: 10.02.2025).



актах гражданского состояния, о работе региональных законодательных собраний, а также о противодействии отмыванию капиталов, коррупции и терроризму. Данная норма по аналогии с городским округом была распространена и на муниципальный округ. Например, сейчас власти городских округов, чтобы обеспечивать безопасность движения на автодорогах местного значения, должны каждый год утверждать перечень аварийных участков и разрабатывать меры, чтобы устранить первоочередные причины аварий. Также они могут принимать решение временно ограничить или прекратить движение на дороге. Такие же полномочия получают органы местного самоуправления муниципальных округов»<sup>126</sup>.

Продолжила освещение темы и «Российская газет», на страницах которой была дана оценка очередным законодательным новациям: «В России ранее появился новый вид муниципального образования – муниципальный округ, а теперь Госдума приняла в первом чтении законопроект, который дает полномочия властям таких округов в разных сферах. Новым законопроектом дает их властям полномочия в следующих сферах: защита населения от чрезвычайных ситуаций, безопасность дорожного движения, исполнение наказаний, мобилизация, регистрация актов гражданского состояния, работа региональных законодательных собраний, противодействие отмыванию капиталов и коррупции, борьба с терроризмом. Как пояснил депутат ГД Алексей Кобилев, данный закон продолжает серию изменений в нормативные акты, регулирующие деятельность муниципальных округов. Он напомнил, что эта форма муниципального образования призвана повысить эффективность решения отраслевых вопросов местного значения, требующих существенных капиталовложений. Нынешним законопроектом, по его словам, удастся урегулировать ряд других важных для таких округов вопросов»<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> Филиппова Е. Муниципальным округам дадут полномочия по безопасности на дорогах, 24 марта 2021. URL Подробнее в ПГ: <https://www.pnp.ru/politics/municipalnym-okrugam-dadut-polnomochiya-po-bezopasnosti-na-dorogakh.html> (дата обращения: 10.02.2025).

<sup>127</sup> Замахина Т. Муниципальным округам дадут новые полномочия, 24 марта 2021. URL <https://rg.ru/2021/03/24/municipalnym-okrugam-dadut-novye-polnomochiia.html> (дата обращения: 10.02.2025).

В декабре 2021 г. вновь наблюдается повышенный интерес к теме муниципальной реформы. Это было обусловлено внесением в Госдуму нового законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Редакция газеты «Известия» пишет: «Клишас, в свою очередь, заявил, что новая система местного самоуправления сделает невозможным перекладывание ответственности с одной администрации на другую. Согласно законопроекту, вводятся два вида муниципалитета: городской округ и муниципальный округ, исключение составят лишь города федерального значения, где возможны внутригородские муниципальные образования. Одноуровневая система, по убеждению авторов инициативы, позволит создать новую систему организации власти на местах, в основе устройства которой будет заложен не территориальный принцип, а принцип привязки к населению»<sup>128</sup>.

«Парламентская газета» отмечает, что: «Документ внесли в Госдуму председатель Комитета Павел Крашенинников и глава Комитета Совфеда по конституционному законодательству и госстроительству Андрей Клишас. Он разработан в развитие норм обновлённой Конституции и направлен на совершенствование организации местного самоуправления. Законопроектом сохраняется разделение на городские и муниципальные округа. Критериями выступают действующие требования к доле граждан, проживающих в городах или других городских населённых пунктах, и площади территории городского округа, а также к плотности населения на его территории. За городскими и муниципальными округами закрепляется одинаковый объём неотъемлемых полномочий, которые направлены на непосредственное решение местных задач. Вместе с тем субъект может принять решение о перераспределении некоторых полномочий (кроме неотъемлемых) в конкретном муниципалитете и реализации их на региональном уровне»<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Редакция Известия. В Госдуму внесли законопроект о развитии местного самоуправления, 16 декабря 2021. URL <https://iz.ru/1265229/2021-12-16/v-gosdumu-vnesli-zakonoproekt-o-razviti-i-mestnogo-samoupravleniia> (дата обращения: 10.02.2025).

<sup>129</sup> Гулалиева М. Проект о принципах организации местной власти внесён в Госдуму, 16 декабря 2021. URL <https://www.pnp.ru/politics/proekt-o-principakh-organizacii-mestnoy-vlasti-vnesyon-v-gosdumu.html> (дата обращения: 10.02.2025).

«Российская газета» подключившись к освещению нового законопроекта акцентировала: «Нормы проекта призваны устранить путаницу с распределением полномочий между регионом и муниципалитетом. С этой целью законопроект предусматривает упрощение правовых конструкций, уточнение компетенций органов местного самоуправления. При этом за городскими и муниципальными округами закрепляется идентичный объем полномочий, направленных на непосредственное решение местных задач. Одноуровневая система организации местного самоуправления позволит создать новую систему организации власти на местах»<sup>130</sup>.

На страницах официального печатного органа правительства была организована ещё одна площадка для представления позиции разработчиков проекта. «Главная цель законопроекта о муниципальной власти – упорядочить властные отношения, ведь для граждан важно, чтобы все ее уровни работали сообща. Об этом заявил "РГ" глава комитета по госстроительству и законодательству Павел Крашенинников, комментируя внесенный в четверг документ. "Обращаю внимание на то, что мы внесли этот законопроект сразу после принятия предыдущего, ведь важно не терять темп и держать единую концепцию", – подчеркнул парламентарий. По его словам, вследствие одобрения инициативы останется множество норм, которые уже работают, однако предложено и немало новых. "Пожалуй, самое основное – вводится одноуровневая система местного самоуправления, – заявил Крашенинников. – В ее основе будет заложен принцип привязки к населению, а не к территории. Это, на мой взгляд, чрезвычайно важно".»<sup>131</sup>.

«На заседании ассамблеи Свердловского регионального объединения "Депутатская вертикаль" Павел Крашенинников подчеркнул, что местное самоуправление в нынешнем виде "как инструмент не работает". "На начало

---

<sup>130</sup> Замахина Т. В Госдуму внесен проект закона о новой системе местного самоуправления, 16 декабря 2021. URL <https://rg.ru/2021/12/16/v-gosdumu-vnesen-proekt-zakona-o-novoj-sisteme-mestnogo-samoupravleniia.html> (дата обращения: 10.02.2025).

<sup>131</sup> Замахина Т. Крашенинников назвал главные цели нового проекта закона о муниципальной власти, 16 декабря 2021. URL <https://rg.ru/2021/12/16/krasheninnikov-nazval-glavnye-celi-novogo-proekta-zakona-o-municipalnoj-vlasti.html> (дата обращения: 10.02.2025).

прошлого года в России насчитывалось порядка 20 тысяч муниципальных образований. Причем большинство – именно поселенческий уровень, – заявил он. – Но не секрет, что в поселениях уже давно не хватает кадров и ресурсов для эффективного решения вопросов на местах". В результате, отметил он, администрации поселений все равно переадресуют людей на уровень выше. "А муниципальный район также не горит желанием взваливать на себя дополнительную ответственность, - добавил парламентарий. - В итоге - граждане не знают к кому обратиться". По его словам, из-за укрупнения количество муниципальных образований сократится не менее чем в два раза»<sup>132</sup>.

Обсуждение нового закона активно проходило на страницах федеральной прессы в январе – феврале в 2022 г. Так, «Коммерсант» открыл год публикацией, в которой журналист Ксения Веретенникова отмечает позицию одного из субъектов: «Первое чтение документа запланировано ориентировочно на 26 января, но пока большинство региональных зак.собраний еще не вышли с новогодних каникул и, как следствие, не прислали свои отзывы на проект. В думской базе опубликован только отзыв Госсовета Татарстана от 24 декабря. В отличие от законопроекта о публичной власти, который в республике восприняли негативно из-за запрета для главы региона называться президентом (глава Татарстана – единственный руководитель субъекта РФ, который по-прежнему именуется именно так), проект о МСУ нашел среди татарских депутатов поддержку. Более того, выступивший на заседании Госсовета президент Татарстана Рустам Минниханов даже призвал «не открывать дискуссий» по этому вопросу. Он также одобрил переход к одноуровневой системе МСУ: “По большому счету это должно было случиться. Это абсурдно – двухуровневой системы муниципалитетов в мире нигде нет”»<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> Замахина Т. Крашенинников: Число муниципальных образований сократится не менее чем в два раза, 17 декабря 2021. URL <https://rg.ru/2021/12/17/krasheninnikov-chislo-municipalnyh-obrazovaniy-sokratitsia-ne-mence-chem-v-dva-raza.html> (дата обращения: 10.02.2025).

<sup>133</sup> Веретенникова К. Муниципальная реформа задалась отзывом, 13 января 2022. URL <https://www.kommersant.ru/doc/5158360> (дата обращения: 10.02.2025).

При этом государственные СМИ освещали и возможные проблемные последствия муниципальной реформы. Например, в «Российской газете» опубликовали материал с заголовком «Минюст: После реформы треть муниципальных служащих могут лишиться работы». В статье опираясь на мнение замминистра юстиции РФ Андрея Логинова отмечалось: «По итогам 2020 года в России есть 293 тысячи муниципальных служащих, исполняющих свои функции как на условиях полной, так и неполной занятости. "Таким образом, у нас где-то до трети от этой суммы – 5 293 тысяч - при завершении реформы, которая до 2028 года продолжается, они потеряют работу. И риски в этом огромные, потому что это люди, которые живут в населенных пунктах, где они вряд ли смогут переквалифицироваться»<sup>134</sup>.

Поддержал критический настрой «Коммерсант». На страницах газеты подробно представлены дискуссии вокруг законопроекта: «Единоросс (депутат Госсовета Якутии) Павел Ксенофонтов добавил, что одноуровневая система МСУ эффективна, только если население находится в шаговой доступности от органов власти. В районах же Крайнего Севера и Арктики нужно оставить действующий порядок, заявил депутат. Вице-спикер парламента Якутии от КПРФ Виктор Губарев считает, что документ не учитывает особенности регионов: “У нас есть поселения, требующие особого подхода, это поселения Арктической зоны, территории проживания кочевого населения и общины коренных малочисленных народов, районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, не имеющие круглогодичного сообщения”. Фракция КПРФ, как и «Справедливая Россия – За правду», голосовала против положительного отзыва на законопроект, однако это не помешало Госсовету его принять. В Ямало-Ненецком автономном округе депутаты тоже обратили внимание, что законопроект не учитывает удаленность поселений друг от друга и отсутствие регулярного транспортного сообщения, которые делают невозможными поездки местных чиновников в окружные администрации.

---

<sup>134</sup> Петров И. Минюст: После реформы треть муниципальных служащих могут лишиться работы, 17 января 2022. URL <https://rg.ru/2022/01/17/miniust-posle-reformy-tret-municipalnyh-sluzhashchih-mogut-lishitsia-raboty.html> (дата обращения: 12.02.2025).

Законодательное собрание округа, однако, направило в Госдуму положительный отзыв с рядом предложений технического характера – например, разработать порядок использования официальных символов населенных пунктов (почетных званий времен СССР и пр.). В Тюменской областной и Хабаровской краевой думах их, напротив, поддержали: “Это хороший инструмент, нацеленный на развитие населенных пунктов и создание качественной жизни”, – заявил вице-спикер Хабаровской законодательной думы Сергей Зюбр»<sup>135</sup>.

В свою очередь «Российская газета» успокаивала читателя: «При обсуждении законопроекта в его изначальной редакции обнаружилось немало недостатков, отметил председатель думского Комитета по региональной политике и местному самоуправлению Алексей Диденко. "Ко второму чтению, без изменения концептуальных основ, объем документа сократился с 50 страниц до 17", – добавил он. Председатель Комитета Совфеда по Регламенту и организации парламентской деятельности Вячеслав Тимченко убежден, что инициативу надо рассматривать не как документ для чиновников, а для граждан. "Несмотря на то, что в ней действительно есть недостатки, она исходит из практики, сложившейся на местах. И одноуровневая модель МСУ – как раз то решение, которое продиктовано самой жизнью", – заявил он»<sup>136</sup>.

24 января газета «Аргументы и Факты» пишет о том, «Профильный комитет Думы рекомендовал принять проект о местном самоуправлении в первом чтении, об этом сообщил председатель комитета ГД по госстроительству и законодательству Павел Крашенинников»<sup>137</sup>.

А 25 января федеральные СМИ массово тиражируют новость о том, что «законопроект об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти принят в первом чтении»<sup>138</sup>. «Во вторник

---

<sup>135</sup> Прах А. За мэров некому заступиться, 19 января 2022. URL <https://www.kommersant.ru/doc/5172291> (дата обращения: 12.02.2025).

<sup>136</sup> Гончарук Д. В Совфеде обсудили реформу МСУ, 21 января 2022. URL <https://rg.ru/2022/01/21/v-sovfede-obsudili-reformu-msu.html> (дата обращения: 14.02.2025).

<sup>137</sup> Редакция АиФ. В Госдуме рекомендовали принять в I чтении проект о местном самоуправлении, 24 января 2022. URL [https://aif.ru/society/v\\_gosdume\\_rekomendovali\\_prinyat\\_v\\_i\\_chtenii\\_proekt\\_o\\_mestnom\\_samoupravlenii](https://aif.ru/society/v_gosdume_rekomendovali_prinyat_v_i_chtenii_proekt_o_mestnom_samoupravlenii) (дата обращения: 14.02.2025).

<sup>138</sup> Васильева Н. Крашенинников: задача проекта о местном самоуправлении — повышение комфортной жизни людей, 25 января 2022. URL <https://www.pnp.ru/politics/krasheninnikov-zadacha-proekta-o-mestnom-samoupravlenii->

Госдума приняла в первом чтении новую редакцию закона о местном самоуправлении. Против выступили КПРФ и «Справедливая Россия – За правду» (Далее – СРЗП): по их мнению, реформа лишит муниципалов самостоятельности и сделает местную власть менее доступной для граждан. Георгий Камнев (КПРФ) заявил, что реформа “фактически уничтожает МСУ, превращая его в низовой уровень государственной власти, выхолащивая саму суть коллективистского начала общины”. Андрей Кузнецов (СРЗП) обнаружил в документе «юридические травмы», из-за которых после реформы МСУ потеряет гарантированную Конституцией самостоятельность. А выгодоприобретателями реформы станут губернаторы, которые “смогут избавиться от протестов при реализации тех или иных проектов” – таких, например, как «мусорные полигоны, вырубка лесов и парков, захват озерной и речной инфраструктуры», предположил эсер. Председатель комитета по региональной политике и МСУ Алексей Диденко (ЛДПР) постарался соблюсти баланс между похвалой и критикой. По его словам, законопроект написан “очень качественно, но в нем не отражена существенная и ключевая роль МСУ как общественно-политического института, как основы конституционного строя”.

Сторонники проекта придерживались противоположной точки зрения, уверяя, что теперь за органами МСУ будут закреплены конкретные полномочия и людям будет понятнее, к кому обращаться за помощью. Кроме того, за полномочиями, перераспределяемыми с регионального уровня на местный, будут следовать и соответствующие финансы. Так, единоросс Дмитрий Вяткин вспомнил, как после вступления в 1995 году в силу прежнего закона о МСУ “мы наблюдали парад суверенитетов, который имел свои последствия”. В пример он привел родной город Коркино (Челябинская область), где появилось “четыре совета депутатов,

---

[povyshenie-komfortnoy-zhizni-lyudey.html](https://povyshenie-komfortnoy-zhizni-lyudey.html); Замахина Т. Госдума одобрила проект об организации местного самоуправления, 25 января 2022. URL <https://rg.ru/2022/01/25/gosduma-odobrila-proekt-ob-organizacii-mestnogo-samoupravleniia.html>; Редакция МК. В России затеяли "оптимизацию" муниципалитетов: выборов станет меньше , 25 января 2022. URL <https://www.mk.ru/politics/2022/01/25/v-rossii-zateyali-optimizaciyu-municipalitetov-vyborov-stanet-menshe.html> (дата обращения: 14.02.2025).

четыре главы, и еще вчерашние приятели стали смертными врагами, потому что сразу начали делить собственность, некие привилегии, налогооблагаемую базу”.

В заключительном слове Павел Крашенинников сообщил, что комитет ждет поправок с учетом обсуждения и реакции из регионов (на данный момент оттуда поступил 41 отзыв). В итоге за принятие законопроекта в первом чтении проголосовали 294 депутата (при необходимом минимуме в 226 голосов), против – 77, воздержались двое»<sup>139</sup>.

По итогам первого чтения в федеральных СМИ разгорелся экспертный дискурс по вопросу дальнейших перспектив для местного самоуправления. К примеру, в «Московском комсомольце» вышло большое интервью с профессором Натальей Зубаревич, в котором она делает выводы о том, что «суть этой реформы, как мы видим, не экономическая. Главная причина, по которой она проводится, – политическая. Внизу стали избирать не тех депутатов. Порой эти депутаты или даже избранные главы низовых поселений возглавляют протесты... Сложные, адаптированные к специфике территорий системы более устойчивы, нельзя делать абсолютно одно и то же в Краснодарском крае, на Чукотке и в Мурманской области, это понятно даже школьнику, изучающему экономгеографию России. Власть же стремится к снятию любых политических турбулентностей, как она их понимает, и к упрощению системы управления. Но, упрощая в одном месте, резко усложняет в другом. Например, в связи с реализацией нацпроектов, принятых после избрания Владимира Путина на очередной срок в 2018 году, количество видов субсидий, которые получают субъекты РФ, выросло с сотни с небольшим до более чем 300. И по каждой из них регион должен софинансировать и отчитываться. Так что это не упрощение – это разрастание бюрократической системы, которая, как газ, заполняет собой все пространство. Главное, чтобы внизу ничего не мешало. А наверху мы сделаем так, чтоб контролировать все по максимуму. Это одна из ключевых политических целей проведения нынешней реформы местного самоуправления: повышение контроля. Нет представительства – некому организовать протест. Нет

---

<sup>139</sup> Веретенникова К. Утром реформа — вечером деньги, 26 января 2022. URL <https://www.kommersant.ru/doc/5182142> (дата обращения: 14.02.2025).



представительства – никто не будет портить картину и порождать вопросы, почему не того избрали...»<sup>140</sup>.

Рассмотрение законопроекта планировалось отложить в связи большим количеством поправок, нужно было время для оптимальной доработки закона. «Второе чтение новой редакции закона о местном самоуправлении (МСУ) будет отложено с марта на июнь. С таким предложением профильный комитет Госдумы по госстроительству и законодательству обратится в совет палаты, сообщил “Ъ” глава комитета и соавтор законопроекта Павел Крашенинников. По его словам, причина отсрочки – желание тщательнее обсудить главные нормы документа. Сбор поправок тоже будет продлен – до 20 мая»<sup>141</sup>.

Однако после февраля 2022 г. вопросы муниципальной реформы в федеральной повестке ушли на второй план, всё внимание журналистского сообщества сфокусировалось на теме специальной военной операции. Так, в мае газета «Ведомости» отметила: «Комитет Госдумы по госстроительству начал рассмотрение поправок ко второму чтению в законопроект об организации местного самоуправления (МСУ). Всего к законопроекту поступило более 700 поправок, сказал председатель комитета Павел Крашенинников. На комитете 23 мая рассмотрели лишь 49 – в первую главу законопроекта («Общие положения»). Из них 17 рекомендованы к принятию, а 32 – к отклонению. Крашенинников сказал, что спешки с принятием законопроекта нет, поэтому и поправки будут рассматривать на нескольких заседаниях»<sup>142</sup>.

Публичная риторика федеральных СМИ в 2023 г. носила более прагматичный приземлённый характер. Несмотря на взрывной рост частоты упоминаний словоформ, формально относящихся к муниципальной реформе, львиная доля публикаций затрагивала исключительно практику формирования нового

---

<sup>140</sup> Озерова М. Названы последствия реформы местного самоуправления: добьют окончательно, 6 февраля 2022. URL <https://www.mk.ru/politics/2022/02/06/nazvany-posledstviya-reformy-mestnogo-samoupravleniya-dobyut-okonchatelno.html> (дата обращения: 15.02.2025).

<sup>141</sup> Веретенникова К., Прах А., Хейфец К. Муниципалитетам дали новый срок, 17 февраля 2022. URL <https://www.kommersant.ru/doc/5219017> (дата обращения: 15.02.2025).

<sup>142</sup> Мухаметшина Е. Депутаты поспорили о поправках ко второму чтению в законопроект о местном самоуправлении, 24 мая 2022. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/05/23/923299-deputati-posporili-popravkah> (дата обращения: 15.02.2025).

муниципального устройства. К примеру, редакция «Известий» сообщала: «Три района планируют ликвидировать в Приморском крае. В рамках реорганизации планируется упразднение низовых управленческих и представительных структур. Вместо местных администраций и муниципальных комитетов будет создана единая администрация и дума. Это позволит снизить затраты за содержание административного аппарата и проведение местных выборов. Кроме того, создание единой администрации установит понятную вертикаль власти»<sup>143</sup>. «Власти Карелии намерены рассмотреть вопрос о создании трех муниципальных округов. Законопроект о создании округов был внесен на рассмотрение главой Карелии Артуром Парфенчиковым. Предполагается, что Беломорский, Питкярантский и Сегежский муниципальные округа заменят одноименные районы»<sup>144</sup>. «Новый муниципальный округ создали на территории Камчатского края. В Мильковский муниципальный округ объединяются поселки Мильково и Атласово. Депутаты законодательного собрания региона приняли соответствующий законопроект единогласно. Первый созыв представительного органа муниципального округа будет избран в единый день голосования в сентябре 2023 года. После этого будет определен глава муниципального округа»<sup>145</sup>.

Поддержала тему и «Комсомольская правда»: «В Ленинградской области муниципальные образования собираются объединить в муниципальные округа, сократив депутатский корпус первого уровня и повысив ответственность местных властей. Такие преобразования уже прошли в семи регионах Северо-Западного федерального округа. Власти Ленобласти готовы присоединиться к нововведениям, объясняя необходимость реформы в первую очередь интересами жителей. “Задача реформы в том, чтобы мы выстроили прямые отношения с районом, с главой округа, с депутатами округа и жителями. По встречам с ленинградцами, по их обращениям в соцсетях я вижу, что на первом уровне нередко людей не слышат,

---

<sup>143</sup> Редакция Известия. Три муниципальных района ликвидируют в Приморском крае, 19 января 2023. URL <https://iz.ru/1457023/2023-01-19/tri-municipalnykh-raiona-likvidiruiut-v-primorskom-krae> (дата обращения: 17.02.2025).

<sup>144</sup> Редакция Известия. Три муниципальных округа могут появиться в Карелии, 18 апреля 2023. URL <https://iz.ru/1500340/2023-04-18/tri-municipalnykh-okruga-mogut-pojavitsia-v-karelii> (дата обращения: 17.02.2025).

<sup>145</sup> Редакция Известия. Новый муниципальный округ появился в Камчатском крае, 25 апреля 2023. URL <https://iz.ru/1840618/2025-02-17/syn-migrantov-s-kuby-eks-spetcnazovetc-i-torgovetc-ofisami-kto-predstavliaet-ssha-na-peregovorakh-s> (дата обращения: 17.02.2025).

настоящего диалога с жителями нет. В результате даже элементарные вопросы, вроде замены лампочки в подъезде – приходится решать на более высоком уровне. Муниципальная власть должна быть более эффективной и быть ближе к людям”, – отметил Александр Дрозденко»<sup>146</sup>.

Аналогичные материалы публиковались и в «Российской газете»: «Сегодня в ходе сессии депутаты Законодательного собрания Краснодарского края (ЗСК) в первом чтении приняли законы о преобразовании поселений, входящих в состав муниципальных образований Ленинградского, Приморско-Ахтарского и Туапсинского районов, путем их объединения в рамках муниципальных округов, статусом которых наделяются вновь образованные муниципальные образования»<sup>147</sup>.

«Ведомости» обратили внимание на формирование муниципального устройства в новых субъектах. «Запорожская область первой из четырех новых регионов провела административно-территориальную реформу, образовав городские и муниципальные округа, или районы. Городские и муниципальные округа по примеру всей России создаются в новых регионах по федеральным конституционным законам о принятии Запорожской и Херсонской областей, а также ДНР и ЛНР в состав Федерации. Глава ДНР Денис Пушилин, говоря о предстоящих осенью выборах в ДНР, описал параметры деления региона: “Мы будем выбирать 90 депутатов народного совета и 435 депутатов в 20 муниципальных образованиях”. Собеседник, близкий к руководству ЛНР, отмечает, что схема административно-территориального деления республики находится в высокой степени готовности. Точный срок утверждения закона называть рано, но работа по формированию округов и установлению их границ ведется, сказал «Ведомостям» председатель народного совета ЛНР Денис Мирошниченко»<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Богданова К. Ленинградская область планирует провести муниципальную реформу, 25 апреля 2023. URL <https://www.kp.ru/daily/27557/4825531/> (дата обращения: 17.02.2025).

<sup>147</sup> Ивнев Д. Три муниципалитета Кубани наделят статусом муниципального округа, 8 декабря 2023. URL <https://rg.ru/2023/12/08/reg-ufo/tri-municipaliteta-kubani-nadeliat-statusom-municipalnogo-okruga.html> (дата обращения: 17.02.2025).

<sup>148</sup> Гаврилюк С. Новые регионы приступили к административному делению, 6 марта 2023. URL <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/03/06/965332-novie-regioni-pristupili-k-vnutrennemu-administrativno-territorialnomu-deleniyu> (дата обращения: 17.02.2025).

Федеральные СМИ вновь обращались к теме расширения полномочий муниципальных округов. В частности, «Парламентская газета» писала о новом законопроекте: «Документом предусматривается наделение властей муниципальных округов правом устанавливать дополнительные границы территорий, где запрещена продажа алкогольной продукции, в том числе в кафе, барах, ресторанах. Сейчас розничная продажа алкоголя, в том числе в барах и ресторанах, запрещена на территориях, прилегающих к образовательным и медицинским учреждениям, спортивным объектам, вокзалам, аэропортам и воинским частям. Границы таких территорий определяются органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, а также внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. В 2019 году в российской системе местного самоуправления федеральным законом был введен новый вид образования – муниципальный округ»<sup>149</sup>.

В течение 2024 года федеральные СМИ продолжают уделять большое внимание практике создания муниципальных округов в разных уголках страны. Так, в газете «Ведомости» отмечали: «Процесс укрупнения муниципалитетов, подразумевающий ликвидацию поселенческого уровня управления, практически одновременно активизировался в ряде регионов России. Соответствующие решения были приняты в марте – апреле во Владимирской, Рязанской, Новосибирской, Омской, Челябинской, Ярославской областях»<sup>150</sup>.

Или, например, «Российская газета» привела пример: «В Ярославской области из 96 муниципальных образований хотят сделать 19. Это обеспечит переход на одноуровневую систему местного самоуправления. Реформу представил губернатор региона Михаил Евраев. По плану областных властей существующие муниципальные районы будут преобразованы в муниципальные округа за счет объединения входящих в них городских и сельских поселений. В

---

<sup>149</sup> Шушкина А. Муниципальные округа смогут устанавливать границы продажи алкоголя, 2 марта 2023. URL <https://www.pnp.ru/economics/municipalnye-okruga-smogut-ustanavlivat-granicy-prodazhi-alkogolya.html> (дата обращения: 17.02.2025).

<sup>150</sup> Тихонов А. Регионы активизировали ликвидацию двухуровневой системы МСУ, 3 мая 2024. URL <https://www.vedomosti.ru/strana/central/articles/2024/05/03/1035246-regioni-aktivizirovali-likvidatsiyu-dvuhurovnevoi-sistemi-msu> (дата обращения: 20.02.2025).

соседних Костромской, Вологодской, Тверской областях подобная реформа уже проведена. А всего этот общероссийский тренд реализуется более чем в 25 регионах страны»<sup>151</sup>. «В Новосибирской области будут созданы три муниципальных округа – Карасукский, Маслянинский и Татарский. За законопроекты об объединении муниципальных образований, входящих в состав соответствующих районов, проголосовало большинство депутатов на прошедшей 45-й сессии Законодательного собрания региона. Председатель регионального Заксобрания Андрей Шимкив отметил, что три района станут пилотными: на их примере будет проанализирован опыт применения такой формы самоуправления, как муниципальные округа. Например, Маслянинский район – один из самых передовых в области по реализации инициатив, подчеркнул спикер»<sup>152</sup>. «В Челябинской области стартовал процесс создания четырех новых муниципалитетов. С соответствующей инициативой выступили представители Ашинского, Еманжелинского, Кусинского и Увельского районов. По словам губернатора Алексея Текслера, у региона уже есть успешные примеры создания муниципальных округов – Коркинского, Саткинского и Каслинского. Он попросил глав муниципалитетов дать объяснения местным жителям о смысле преобразований. Глава региона подчеркнул, что муниципальные услуги должны быть качественными и доступными для граждан»<sup>153</sup>.

Газета «Аргументы и Факты» отмечала: «Муниципальное образование город-курорт Анапа официально сменил статус. Теперь, в соответствии с федеральным законодательством, эта территория стала муниципальным округом. Такое закон был принят краевыми парламентариями. Смена статуса проводится на фоне административно-муниципальной реформы, которая реализуется по всей России.

---

<sup>151</sup> Шиханов А. В Ярославской области изменят структуру местного самоуправления, 21 мая 2024. URL <https://rg.ru/2024/05/21/reg-cfo/okruzhnoj-manevr.html> (дата обращения: 20.02.2025).

<sup>152</sup> Решетникова Н. Заксобрание поддержало реформу муниципальных образований Новосибирской области, 30 мая 2024. URL <https://rg.ru/2024/05/30/reg-sibfo/zaksobranie-podderzhalo-reformu-municipalnyh-obrazovaniy-novosibirskoj-oblasti.html> (дата обращения: 20.02.2025).

<sup>153</sup> Редакция Известия. Четыре новых муниципальных округа создадут в Челябинской области, 22 октября 2024. URL <https://iz.ru/1778464/2024-10-22/chetyre-novykh-munitcipalnykh-okruga-sozdatut-v-cheliabinskoi-oblasti> (дата обращения: 20.02.2025).

Согласно официальной статистике, Анапа перестала быть городским округом по доле населения и территории»<sup>154</sup>.

Редакция газеты «Известия» сообщила: «В Забайкальском крае до конца 2024 года появятся 12 новых муниципальных округов. В марте 2023 года было образовано пять муниципальных округов. На текущий момент в округа преобразовались 15 районов. Кроме того, 12 районов инициировали процедуру и завершат ее к концу года. По словам вице-премьера краевого правительства Натальи Щербиной, реформа позволяет решить проблему кадрового голода и повысить уровень зарплат муниципальных служащих»<sup>155</sup>.

«Парламентская газета» отметила и аргументацию властей Красноярского края: «Уже в ближайшее время может измениться статус Новоселовского района, расположенного на юго-западе региона, и Иланского – на востоке. О получении этими территориями статуса муниципального округа шла речь на заседании комитета по государственному устройству, законодательству и местному самоуправлению. Отметим, что в 2019 и 2020 годах аналогичное решение было принято относительно поселений Пировского, Шарыповского и Тюхтетского районов. Председатель профильного комитета Галина Ампилогова напомнила: во многих российских регионах муниципальные округа уже доказали свою эффективность. Они позволяют сконцентрировать все финансовые и кадровые ресурсы, ускорить социально-экономическое развитие территории и повысить уровень жизни населения. “Люди сегодня иногда не понимают, к кому и куда обращаться, чаще едут в район. Чтобы не было такого сбоя, местные советы депутатов и граждане принимают решение о наделении территории статусом муниципального округа. Необходимо централизованное ядро органов власти, куда

---

<sup>154</sup> Мельникова В. Анапа сменила статус на муниципальный округ, 31 мая 2024. URL <https://aif.ru/society/anapa-smenila-status-na-municipalnyy-okrug> (дата обращения: 24.02.2025).

<sup>155</sup> Редакция Известия. В Забайкалье появятся 12 муниципальных округов до конца 2024 года, 25 октября 2024. URL <https://iz.ru/1780171/2024-10-25/v-zabaikale-poiaviatsia-12-munitcipalnykh-okrugov-do-kontca-2024-goda> (дата обращения: 24.02.2025).

жители могли бы обратиться с любым вопросом», – подчеркнула Галина Владимировна»<sup>156</sup>.

Также в СМИ просачивалась оперативная работа власти, которая касалась тематики муниципальных округов. Например, весной редакция газеты «Ведомости» писала: «В Юргинском муниципальном округе Кемеровской области начался паводок, сообщает региональное управление МЧС. В результате затора на реке Томь в районе деревни Пятково произошло подтопление порядка 30 жилых и 10 дачных домов на прибрежных улицах»<sup>157</sup>. Или, «Комсомольская правда» в летний период сообщала о чрезвычайных ситуациях: «В Липецком муниципальном округе эвакуируют жителей четырех населенных пунктов. Речь идет о Копцевых хуторах, Федоровке, Яковлевке, Тынковке. Об этом сообщил губернатор Игорь Артамонов, уточнив, что такое решение принято для обеспечения безопасности людей на время ликвидации последствий детонации взрывоопасных объектов»<sup>158</sup>.

Осенью вновь в повестке активизировалась дискуссия о неизбежности принятия нового закона о МСУ. Интересно, что в этот раз большее внимание теме уделяется в негосударственных периодических изданиях. Так, «Ведомости» рассказали, что в «Госдуме возобновили работу над новой версией проекта закона о местном самоуправлении (МСУ), который был одобрен депутатами в первом чтении 25 января 2022 г. и завис на фоне подготовки к президентским выборам. Поправки ко второму чтению этой инициативы, которая предполагает сохранение лишь одноуровневой системы МСУ, комитет нижней палаты по госстроительству будет принимать до 22 октября. Такое решение комитета 23 сентября поддержал совет Госдумы»<sup>159</sup>. «Ко второму чтению проекта закона об организации местного самоуправления (МСУ) поступило 940 поправок. С декабря, как рассказал глава

---

<sup>156</sup> Андреев Н. В Красноярском крае муниципальных округов станет больше, 11 ноября 2024. URL <https://www.pnp.ru/politics/v-krasnoyarskom-krae-municipalnykh-okrugov-stanet-bolshe.html> (дата обращения: 24.02.2025).

<sup>157</sup> Редакция Ведомости. На Кузбассе в Юргинском муниципальном округе начался паводок, 10 апреля 2024. URL <https://www.vedomosti.ru/strana/siberian/news/2024/04/10/1030986-v-yurginskom-nachalsya-pavodok> (дата обращения: 24.02.2025).

<sup>158</sup> Павлова М. Губернатор Артамонов: В Липецком округе эвакуируют жителей четырех сел, 9 августа 2024. URL <https://www.kp.ru/online/news/5937764/> (дата обращения: 24.02.2025).

<sup>159</sup> Мухаметшина Е. Госдума примет законопроект о муниципальной реформе до конца осенней сессии, 24 сентября 2024. URL <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/09/24/1064105-gosduma-primet-zakonoproekt-o-munitsipalnoi-reforme> (дата обращения: 24.02.2025).

комитета Госдумы по госстроительству Павел Крашенинников, начнутся заседания комитета по подготовке инициативы ко второму чтению. В последние несколько недель проводятся заседания рабочей группы по подготовке законопроекта, 11 ноября оно впервые прошло с участием регионов: Пермского края, Московской, Свердловской областей, Якутии, Крыма и Татарстана. “У нас продолжается дискуссия с Татарстаном, – заявил Крашенинников. – Нам нужно идти друг другу навстречу”. Длительный переходный период для закона – до 1 февраля 2035 г. – будет в том числе с учетом позиции республики»<sup>160</sup>.

В начале 2025 г. СМИ продолжили обсуждать законопроект, прогнозируя доработку и принятие консенсусного решения по наиболее спорному вопросу о модели территориального устройства. Вновь газета «Ведомости» акцентирует внимание на затянувшейся процедуре принятия закона о МСУ: «На пленарном заседании 12 декабря 2024 г. при рассмотрении повестки в закрытом от журналистов режиме Володин говорил, что “надо беречь село и местную элиту”, и призвал советоваться с бывшими губернаторами и мэрами, которые сейчас являются депутатами Госдумы. Глава Республики Татарстан Рустам Минниханов, ранее придерживался позиции необходимости ликвидировать двухуровневую модель, теперь же настаивал, что в новом законе нужно предусмотреть возможность сохранения двухуровневой и одноуровневой модели МСУ, а регионы должны сами определять, какая модель у них должна использоваться. На Совете Госдумы 20 января спикер попросил руководителей комитетов и фракций подготовить соответствующую поправку, говорит источник «Ведомостей» на Охотном Ряду. Близкий к администрации президента собеседник «Ведомостей» подтверждает ее подготовку. Но регионы, которые уже перешли на одноуровневую модель, не смогут вернуться к двухуровневой, отметил он. Новые поправки ко второму чтению законопроекта комитет по госстроительству рассмотрит, когда они будут подготовлены, сказал «Ведомостям» его председатель Павел Крашенинников

---

<sup>160</sup> Мухаметшина Е. К проекту закона о местном самоуправлении поступило 940 поправок, 12 ноября 2024. URL <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2024/11/12/1074377-k-proektu-zakona-o-mestnom-samoupravlenii-postupilo-940-popravok> (дата обращения: 24.02.2025).



(«Единая Россия»). “Мы ожидаем, что законопроект будет принят в весеннюю сессию”, – сказал он. По его словам, ко второму чтению за регионами останется право сохранять двухуровневую систему или переходить на одноуровневую»<sup>161</sup>.

«На одноуровневую модель МСУ уже перешли 20 регионов, еще 28 регионов планировали это сделать в 2025 г., говорит Крашенинников. Одноуровневая модель МСУ сейчас введена в Московской, Ярославской, Калининградской, Магаданской, Сахалинской областях, Ставропольском крае и др. Против законопроекта в версии первого чтения выступил в том числе Татарстан. По словам Крашенинникова, с такой же позицией кроме этой республики выступали еще Краснодарский край и Ивановская область. Правда, один из собеседников «Ведомостей», близкий к администрации президента, говорит, что таких регионов около 15 и от их руководителей поступали письма в адрес спикера Госдумы Вячеслава Володина. Возможность выбора модели – более гибкое решение, которое можно считать уступкой губернаторам, считает вице-президент Центра политических технологий Ростислав Туровский. “Два уровня МСУ характерны для периферий, а там ведь живет и самый лояльный власти избиратель”, – говорит эксперт. Правда, из этого не следует, что главы регионов ухватятся за предоставленную возможность, полагает эксперт: “Откажутся [от двухуровневой системы] те регионы, где губернаторов раздражают неуправляемость поселений и неожиданности на местных выборах. И также регионы, где захотят сэкономить”»<sup>162</sup>.

Промежуточный итог: «Госдума 26 февраля приняла во втором чтении новую редакцию закона о местном самоуправлении. За голосовали большинство депутатов от «Единой России», ЛДПР и «Новых людей», против были КПРФ и «Справедливая Россия – За правду». Третье чтение Павел Крашенинников предложил провести 5 марта, а Вячеслав Володин сообщил, что до этого “правильно будет провести

---

<sup>161</sup> Мухаметшина Е. Регионам дадут право самим определять модель местного самоуправления, 21 января 2025. URL <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2025/01/21/1087361-regionam-dadut-pravo-opredelyat-model-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 24.02.2025).

<sup>162</sup> Мухаметшина Е. Новые поправки в законопроект об МСУ профильный комитет рассмотрит в феврале, 24 января 2025. URL <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2025/01/24/1088054-novie-popravki-v-zakonoproekt-ob-msu> (дата обращения: 24.02.2025).

дополнительные консультации с фракциями»<sup>163</sup>. 5 марта 2025 г. Государственная Дума окончательно приняла закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>164</sup>.

Таким образом, в исследуемый период контент-анализ федеральных СМИ показал, что на старте тема муниципальной реформы нашла отражение преимущественно на страницах государственных изданий, в 2019-2021 гг. в большей мере в «Парламентской газете», а с 2021 г. существенный объем публикаций формировался в «Российской газете». Однако последние годы к теме активно обращаются негосударственные издания. При этом если государственные СМИ акцентируют внимание на информационно-разъяснительном контенте, то характер материалов в негосударственных изданиях представляется более аналитичным и полемичным.

---

<sup>163</sup> Веретенникова К. Частичная консолидация: Реформа местного самоуправления прошла второе чтение, 27 февраля 2025. URL <https://www.kommersant.ru/doc/7535503?ysclid=m7necwcmg4802398885> (дата обращения: 27.02.2025).

<sup>164</sup> Мухаметшина Е. Госдума приняла закон о реформе местного самоуправления, 5 марта 2025. URL <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2025/03/05/1096248-gosduma-prinyala-zakon> (дата обращения: 05.03.2025).

#### **4. Нормативно-правовое обеспечение муниципальных практик развития одноуровневой модели местного самоуправления в субъектах РФ**

В мае 2019 года федеральным законодателем был сформулирован обновленный перечень типов муниципальных образований Российской Федерации, отраженный в ст.10 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>165</sup>. Также были сформулированы дополнительные требования к территориям городских округов: в состав территории городского округа входят один или несколько городов и (или) иных городских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, в которых проживает не менее двух третей населения городского округа, при этом в состав территории городского округа также могут входить территории сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями, и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры городского округа, размер которых не может превышать в два и более раза площадь территорий городов и (или) иных городских населенных пунктов, входящих в состав городского округа. На территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации (п.3.3. ст. 11). Вновь сформулированная часть 10 ст. 13 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязала органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделить законом субъекта Российской Федерации статусом муниципального округа те городские округа, которые в результате преобразований муниципальных образований перестают соответствовать требованиям к доле населения, проживающего в городах и (или) иных городских населенных пунктах, и площади территории городского округа либо к плотности населения на территории городского округа.

---

<sup>165</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 01.05.2019 №87-ФЗ (последняя редакция)/ [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323814/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/)

Эти изменения федерального законодательства ожидаемо привели к массовому преобразованию городских округов, в которые многие субъекты объединили городские и сельские поселения, не предполагая еще таких серьезных статусных ограничений для этого типа муниципальных образований, в муниципальные округа.

Однако процесс перехода на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления начался значительно раньше.

Одним из первых субъектов Российской Федерации, где был законодательно обеспечен переход на одноуровневую модель местного самоуправления, была Московская область. В период с 2016 по 2022 год в регионе шло активное укрупнение и преобразование муниципалитетов. Оно происходило путем объединения городских и сельских поселений в муниципальные районы и городские округа. Так, в 2017 году территории городского поселения Луховицы, городского поселения Белоомут, сельского поселения Астаповское, сельского поселения Газопроводское, сельского поселения Головачевское, сельского поселения Дединовское, сельского поселения Краснопоймовское, сельского поселения Фруктовское были объединены с территорией Луховицкого муниципального района. Поселения, включенные в состав района, утратили статус муниципального образования. Впоследствии район получил статус городского округа Луховицы Московской области<sup>166</sup>. Продолжился процесс укрупнения в 2022 году дальнейшим объединением уже созданных городских округов. Например, городской округ Павловский Посад Московской области и городской округ Электрогорск образовали Павлово-Посадский городской округ Московской области<sup>167</sup>. Такое муниципальное образование было обозначено, как вновь образованное, вследствие чего закон субъекта определил для него структуру

---

<sup>166</sup> Закон Московской области от 29.12.2016 №207/2016-ОЗ (ред. от 10.06.2024) «Об организации местного самоуправления на территории Луховицкого муниципального района» (принят постановлением Мособлдумы от 22.12.2016 № 70/12-П). Официальный Интернет-портал Правительства Московской области: <http://www.mosreg.ru>, 30.12.2016, - 14.06.2024.

<sup>167</sup> Закон Московской области от 28.12.2022 №251/2022-ОЗ (ред. от 12.11.2024) «О преобразовании городского округа Павловский Посад Московской области и городского округа Электрогорск Московской области, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования» (принят постановлением Мособлдумы от 15.12.2022 №38/41-П). Официальный Интернет-портал Правительства Московской области: <http://www.mosreg.ru>, 29.12.2022.

органов местного самоуправления и порядок их избрания (формирования). Таким образом, к январю 2024 года Московская область сформировала одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления, представленную только одним типом муниципальных образований – городскими округами в количестве 57<sup>168</sup>. На этом процесс совершенствования территориальной организации местного самоуправления в Московской области не завершился. 28 ноября 2024 года Губернатором Московской области подписан областной закон, согласно которому 14 из 57 городских округов области с 1 января 2025 года получают статус муниципальных округов<sup>169</sup>.

В Пермском крае переход на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления происходил по трем направлениям.

Во-первых, аналогично Московской области, власти края объединяли городские и сельские поселения, входившие в состав муниципальных районов, и наделяли их статусом городского округа. Так в 2019 году сформировался Ильинский городской округ. В законе края было указано, что преобразование осуществляется в целях ускорения социально-экономического развития территории и повышения уровня жизни населения с учетом сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами Пермского края<sup>170</sup>.

Во-вторых, вновь сформированные муниципальные образования сразу получали статус муниципального округа. В июне 2019 года Аспинское сельское поселение, Нижнесыповское сельское поселение, Судинское сельское поселение, Уинское сельское поселение, Чайкинское сельское поселение, входившие в состав

---

<sup>168</sup> Официальный Интернет-портал Министерства территориальной политики Московской области: <https://minter.mosreg.ru/dokumenty/municipalnye-obrazovaniya-moskovskoi-oblasti>.

<sup>169</sup> Закон Московской области от 28.11.2024 №226/2024-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с наделением статусом муниципального округа отдельных муниципальных образований Московской области». Интернет-портал Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)), 29.11.2024.

<sup>170</sup> Закона Пермского края от 25 марта 2019 года №370-ПК «Об образовании нового муниципального образования Ильинский городской округ» (В редакции Законов Пермского края от 20.06.2019 г. № 411-ПК; от 05.07.2021 г. № 672-ПК; от 29.09.2023 г. № 232-ПК; от 29.09.2023 г. № 233-ПК). Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 26.03.2019.

Уинского муниципального района, краевой закон объединил в новое муниципальное образование – Уинский муниципальный округ Пермского края.<sup>171</sup> Фактически, речь шла о преобразовании муниципального района в муниципальный округ, так как на территории района, кроме указанных, не существовало иных городских или сельских поселений, и Уинский муниципальный район после объединения поселений утратил статус муниципального образования. Таким же образом, фактическим преобразованием Пермского муниципального района, был образован и Пермский муниципальный округ<sup>172</sup>.

В-третьих, муниципальный округ мог сформироваться путем объединения городского округа с муниципальным районом, как это произошло с городом Кунгур в 2020 году. Закон Пермского края «Об объединении всех поселений, входящих в состав Кунгурского муниципального района, с городом Кунгуром» таким образом предусмотрел создание Кунгурского муниципального округа Пермского края<sup>173</sup>.

В настоящее время в Пермском крае реализована одноуровневая модель территориальной организации местного самоуправления, при этом количество городских и муниципальных округов в крае почти одинаково (22 городских округа и 21 муниципальный округ)<sup>174</sup>.

С 1 января 2025 года в соответствии с законом края во исполнение требований федерального законодательства 19 городских округов преобразуются в муниципальные округа<sup>175</sup>. В муниципально-территориальном устройстве Пермского края останется 3 городских округа и 20 муниципальных округов.

Интересная ситуация складывается в Тверской области. Там двухуровневая модель сохраняется только в одном муниципальном образовании – Торжокский

---

<sup>171</sup> Закон Пермского края от 20.06.2019 №428-ПК (ред. от 27.09.2024) "Об образовании нового муниципального образования Уинский муниципальный округ Пермского края" (принят ЗС ПК 20.06.2019). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.06.2019.

<sup>172</sup> Закон Пермского края от 29 апреля 2022 года №75-ПК «Об образовании нового муниципального образования Пермский муниципальный округ Пермского края». Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 29.04.2022.

<sup>173</sup> Закон Пермского края от 09.12.2020 №601-ПК (ред. от 05.07.2021) "Об объединении всех поселений, входящих в состав Кунгурского муниципального района, с городом Кунгуром". Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 11.12.2020.

<sup>174</sup> Портал муниципальных образований Пермского края: <https://permarea.ru/>

<sup>175</sup> Закон Пермского края от 28.10.2024 №372-ПК «О наделении отдельных городских округов Пермского края статусом муниципального округа» (принят ЗС ПК 24.10.2024). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 29.10.2024.

район, который состоит из 14 сельских поселений<sup>176</sup>. Также существуют 2 городских округа (Тверь и Торжок), 2 ЗАТО. Все остальные муниципалитеты имеют статус муниципального округа.

Примечательно, что в 2019-2022 годах предусмотренная законами области процедура объединения муниципальных районов и городских округов, проводимая в Тверской области, приводила как к созданию новых городских округов<sup>177</sup>, так и к созданию муниципальных районов<sup>178</sup>. В 2024 году, как и других субъектах РФ, в Тверской области значительная часть городских округов в целях соблюдения требований федерального законодательства к территориям городских округов, была преобразована в муниципальные округа<sup>179</sup>.

В Калининградской области в период с 2016 по 2019 годы был принят ряд законов, в результате которых муниципальные районы области были ликвидированы как муниципальные образования, а поселения, их составлявшие, были объединены в городские округа<sup>180</sup>. Однако уже в 2019 году областной закон<sup>181</sup> преобразовал 12 городских округов в округа муниципальные с учетом требований Федерального закона от 1 мая 2019 года №87-ФЗ «О внесении изменений в

---

<sup>176</sup> Интернет-портал Правительства Тверской области: <https://tverreg.ru/munitsipalnye-obrazovaniya-tverskoy-oblasti/perechen-munitsipalnykh-obrazovaniy-tverskoy-oblasti/index.php>

<sup>177</sup> Закон Тверской области от 02.04.2019 № 13-ЗО (ред. от 27.05.2024) "О преобразовании муниципальных образований Тверской области путем объединения поселений, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области "Вышневолоцкий район", с городским округом город Вышний Волочек Тверской области и внесении изменений в отдельные законы Тверской области" (принят Законодательным Собранием Тверской области 28.03.2019) (вместе с "Перечнем населенных пунктов Вышневолоцкого городского округа").

Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 03.04.2019.

<sup>178</sup> Закон Тверской области от 05.05.2022 № 18-ЗО "О преобразовании муниципальных образований Тверской области путем объединения поселений, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области Кимрский муниципальный район, с городским округом город Кимры Тверской области и наделении городского округа город Кимры Тверской области статусом муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области" (принят Законодательным Собранием Тверской области 28.04.2022) (вместе с "Перечнем населенных пунктов Кимрского муниципального округа"). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.05.2022.

<sup>179</sup> См., например, Закон Тверской области от 10.10.2024 №37-ЗО "О наделении муниципального образования Нелидовский городской округ Тверской области статусом муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области" (принят Законодательным Собранием Тверской области 26.09.2024). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 11.10.2024.

<sup>180</sup> Закон Калининградской области от 30 марта 2018 года № 157 «Об объединении поселений, входящих в состав муниципального образования "Нестеровский район", и организации местного самоуправления на объединенной территории». Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 03.04.2018

<sup>181</sup> Закон Калининградской области от 27.12.2019 № 378 (ред. от 01.12.2020) "О регулировании отдельных вопросов, связанных с наделением статусом муниципального округа отдельных городских округов Калининградской области" (принят Калининградской областной Думой 23.12.2019). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.12.2019.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»<sup>182</sup>. В Калининградской области 10 городских округов и 12 муниципальных округов образуют территориальные основы местного самоуправления<sup>183</sup>.

На территории Сахалинской области в настоящее время расположено 18 муниципальных образований. Согласно закону Сахалинской области от 21.07.2004 №524 «О границах и статусе муниципальных образований в Сахалинской области» (в ред. Закона Сахалинской области от 26.12.2016 №120-ЗО) все они наделены статусом городского округа<sup>184</sup>.

Закон Сахалинской области от 14 ноября 2024 г. №96-ЗО «О статусе и границах муниципальных образований в Сахалинской области», вступающий в силу с 1 января 2025 года в статусе городского округа оставляет лишь одно муниципальное образование – город Южно-Сахалинск<sup>185</sup>. Оставшиеся 17 городских округов получают статус муниципальных округов.

Федеральное законодательство фактически не регулирует процедуры преобразования муниципальных образований. В 2019 году были лишь внесены рамочные нормы в ст.13 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предназначенные, очевидно, именно для тех вариантов объединения, с помощью которых происходит переход на одноуровневую модель. Это п.3.1-1. ст.13 закона, который гласит, что объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, осуществляется с согласия населения, выраженного представительными органами соответствующих поселений и муниципального района, и влечет наделение вновь образованного муниципального образования 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. Муниципальный район, в котором

---

<sup>182</sup> Официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) 1 мая 2019 г.

<sup>183</sup> Официальный сайт Правительства Калининградской области: <https://gov39.ru/vlast/muni/>

<sup>184</sup> Официальный сайт Губернатора и Правительства Сахалинской области: <https://sakhalin.gov.ru/index.php?id=670>

<sup>185</sup> Официальный интернет-портал правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) . 14.11.2024.



все поселения, входившие в его состав, объединились, а также указанные поселения утрачивают статус муниципального образования. В 2023 году была уточнена редакция п. 3.3 этой же статьи, согласно которой объединение городских округов, объединение муниципальных округов, объединение городского округа с муниципальным округом осуществляются с согласия населения, выраженного представительными органами каждого из объединяемых муниципальных образований. Каждый из объединившихся городских округов, объединившихся муниципальных округов, объединившиеся городской округ и муниципальный округ утрачивают статус муниципального образования.

Законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие и изменяющие границы поселений, муниципальных округов, городских округов, должны содержать перечень населенных пунктов, входящих в состав территорий этих поселений, муниципальных округов, городских округов (п.6.1 ст. 11 федерального закона).

До 1 января 2025 года был установлен переходный период, в течение которого федеральные, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления должны были привести свои нормативные правовые акты в соответствие с изменившимся законодательством. Муниципальные округа участвуют в бюджетных, налоговых, гражданских и иных правоотношениях, органы местного самоуправления муниципальных округов решают вопросы местного значения, осуществляют установленные полномочия и права, соблюдают требования и исполняют предписания федеральных законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации наравне с городскими округами и органами местного самоуправления городских округов, если иное не предусмотрено указанными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также переходными положениями или нормами о вступлении в силу законов субъектов Российской Федерации, в соответствии с которыми муниципальные образования наделяются статусом муниципального округа. В случае, если объединение всех поселений, входящих в состав

муниципального района, повлекло образование муниципального округа, в структуре местной администрации муниципального округа, как правило, образуется территориальный орган, на который возлагается осуществление на соответствующих территориях части функций местной.

Исходя из вышеуказанных требований, некоторая часть законов субъектов Российской Федерации не содержала практически никаких норм, кроме перечисления преобразуемых муниципальных образований и их изменяемых границ. Таков, например, Закон Московской области от 28.11.2024 №226/2024-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с наделением статусом муниципального округа отдельных муниципальных<sup>186</sup> образований Московской области»<sup>187</sup>.

В других субъектах Российской Федерации законы содержат нормы, применяемые в случае, если жители вновь образуемых муниципальных образований в установленный федеральным законодательством срок не выдвинут инициативы о проведении местного референдума о структуре органов местного самоуправления новых муниципалитетов. Так поступили Белгородские законодатели, которые установили численность Совета депутатов Яковлевского городского округа первого созыва, порядок избрания, срок полномочий депутатов и главы нового округа<sup>188</sup>.

Законодатели Калининградской области, принимая закон, преобразующий все городские округа в муниципальные районы, на переходный период установил особенности осуществления в муниципальных образованиях нормотворческой, бюджетной и градостроительной деятельности<sup>189</sup>. Органы и должностные лица

---

<sup>187</sup> Интернет-портал Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)), 29.11.2024.

<sup>188</sup> Закон Белгородской области от 19.04.2018 №259 «Об объединении всех поселений, входящих в состав муниципального района "Яковлевский район"», и наделении вновь образованного муниципального образования статусом городского округа, и о внесении изменений в закон Белгородской области «Об установлении границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района» (принят Белгородской областной Думой 19.04.2018). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.04.2018

<sup>189</sup> Закон Калининградской области от 27.12.2019 №378 (ред. от 01.12.2020) «О регулировании отдельных вопросов, связанных с наделением статусом муниципального округа отдельных городских округов Калининградской области» (принят Калининградской областной Думой 23.12.2019). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.12.2019

местного самоуправления преобразуемых городских округов продолжали осуществлять деятельность по решению вопросов местного значения уже муниципальных округов до истечения срока своих полномочий. Градостроительная деятельность осуществляется на территории муниципального округа в соответствии с документами территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории, принятыми органами местного самоуправления городских округов, которые на день создания муниципальных округов осуществляли полномочия по решению вопросов местного значения на соответствующих территориях до утверждения соответствующих документов муниципального округа, но не позднее 1 января 2025 года.

Наиболее полно процесс преобразования закреплен в законах Пермского края. Упомянутый выше Закон Пермского края от 09.12.2020 №601-ПК (ред. от 05.07.2021) «Об объединении всех поселений, входящих в состав Кунгурского муниципального района, с городом Кунгуром» – один из наиболее подробных и объемных среди аналогичных региональных законов. В нем закреплены основания, цели и срок объединения поселений, границы и состав территории муниципального округа, решены вопросы правопреемства, ликвидации юридических лиц-администраций сельских поселений. Закон установил полномочия органов местного самоуправления городского округа на переходный период и порядок формирования органов муниципального округа. Отдельная статья закона регулирует бюджетные и межбюджетные отношения в переходный период. Так, исполнение бюджетов поселений до 1 апреля 2021 года должны были осуществлять органы местного самоуправления поселений, а после этой даты – уже Администрация города Кунгура. При этом, бюджетную отчетность за 2021 году уже предоставляли органы местного самоуправления Кунгурского муниципального округа отдельно по каждому поселению, Кунгурскому муниципальному району, городу Кунгуру. Очевидно, такие правила создали немало сложностей для реализации полномочий финансовых органов всех уровней местного самоуправления в этот период.

Организационное и материально-техническое обеспечение деятельности органов местного самоуправления, связанной с объединением всех поселений, входящих в состав Кунгурского муниципального района, с городом Кунгуром, осуществляется за счет средств бюджетов сельских поселений, Кунгурского муниципального района, города Кунгура.

Интересен опыт Тверской области. Вероятно, во избежания дублирования норм в каждом региональном законе о преобразовании муниципальных образований, был принят Закон Тверской области от 06.11.2019 №72-ЗО «О применении отдельных положений статьи 2 Федерального закона от 01.05.2019 №87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в Тверской области»<sup>190</sup>. Фактически, он содержал всего одну норму права, согласно которой до окончания переходного периода, муниципальные образования Тверской области, наделенные статусом муниципального округа, участвуют в бюджетных, налоговых, гражданских и иных правоотношениях, органы местного самоуправления муниципальных округов Тверской области решают вопросы местного значения, осуществляют установленные полномочия и права, соблюдают требования и исполняют предписания федеральных законов и принятых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации наравне с городскими округами Тверской области и органами местного самоуправления городских округов Тверской области, если иное не предусмотрено указанными федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также переходными положениями или нормами о вступлении в силу законов Тверской области, в соответствии с которыми муниципальные образования наделяются статусом муниципального округа. В последующих законах Тверской области, регулирующих процедуры

---

<sup>190</sup> Закон Тверской области от 06.11.2019 № 72-ЗО «О применении отдельных положений статьи 2 Федерального закона от 01.05.2019 № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области 24.10.2019). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.11.2019

преобразования в муниципальный округ уже территорий городского округа и поселений, входящих в состав муниципальных районов, все же содержатся достаточно подробные нормы о правопреемстве, границах, структуре и порядке формирования органов местного самоуправления вновь образованного муниципального округа<sup>191</sup>.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует об отсутствии единообразия в подходах к правовому регулированию территориальных вопросов организации местного самоуправления в регионах, что во-многом было вызвано отсутствием регулирования или правовыми пробелами в части указанных правоотношений на федеральном уровне. До принятия соответствующих норм федерального закона некоторые субъекты РФ – «первопроходцы» пошли своим путем, что впоследствии, при изменении федерального законодательства, привело к необходимости проводить новые этапы преобразований, чтобы соответствовать требованиям федерального закона (Московская область, Калининградская область, Пермский край). В значительной же части субъектов РФ процесс законодательного оформления перехода на одноуровневую систему только начинается, что может быть обусловлено спецификой территориальной организации местного самоуправления (Тюменская область, ХМАО – Югра и др.). Например, в регионе все городские округа соответствуют условиям, внесенным в федеральное законодательство в 2019 году, и не требуют срочного преобразования в муниципальные округа.

В этой ситуации региональное нормативное регулирование будет зависеть, в первую очередь, от тех принципов территориальной организации местного самоуправления, которые будут предусмотрены в новом законодательстве о местном самоуправлении.

---

<sup>191</sup> Закон Тверской области от 05.05.2022 №18-ЗО «О преобразовании муниципальных образований Тверской области путем объединения поселений, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области Кимрский муниципальный район, с городским округом город Кимры Тверской области и наделении городского округа город Кимры Тверской области статусом муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области 28.04.2022) (вместе с "Перечнем населенных пунктов Кимрского муниципального округа"). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.05.2022

Принятый 5 марта 2025 года Государственной Думой РФ в третьем чтении проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>192</sup> устанавливает, что местное самоуправление осуществляется в следующих видах муниципальных образований:

- 1) городской округ;
- 2) муниципальный округ;
- 3) внутригородское муниципальное образование города федерального значения.

Таким образом, в законе официально закреплена одноуровневая модель территориальной организации местного самоуправления.

Вместе с тем, допускается возможность сохранения существующей двухуровневой модели. Речь идет о пунктах 6 и 7 статьи 9 законопроекта. В соответствии с ними, вид муниципального образования определяется законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями статьи 9 Федерального закона.

В субъектах Российской Федерации, имеющих социально-экономические, исторические, национальные и иные особенности, регулирование вопросов организации местного самоуправления может осуществляться с учетом особенностей, предусматривающих возможность сохранения установленной законом субъекта РФ на день вступления в силу закона территориальной организации местного самоуправления. При этом два уровня могут сохраняться как в новых видах муниципальных образований, так и в видах муниципальных районов и входящих в них городских и сельских поселений.

Нужно отметить, что критериев, определяющих наличие или отсутствие у субъектов РФ особенностей, требуемых для применения этой нормы, в законопроекте нет.

---

<sup>192</sup> Законопроект №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 09.03.2025).

Особенности организации местного самоуправления на территориях, где сохранится двухуровневая модель, предусмотрены ст. 89 законопроекта.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом не позднее 1 января 2027 года. До их приведения в соответствие с законом они применяются к соответствующим отношениям в части, ему не противоречащей (п.2 ст. 91 законопроекта).

Со дня вступления в силу принятого закона (а он вступит в основной своей части в силу по истечения 90 дней после опубликования) могут быть приняты законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие территориальную организацию местного самоуправления в соответствующем субъекте Российской Федерации с осуществлением местного самоуправления в видах городских и муниципальных округов, причем как на всей территории субъекта РФ, так и на территории отдельных муниципальных районов. Требования к такому региональному закону и варианты обеспечения деятельности органов местного самоуправления в переходный период, изложены в пунктах 3-16 статьи 91 законопроекта.

Таким образом, федеральный законодатель, после долгих и острых дискуссий дал возможность на региональном уровне выбирать модель развития местного самоуправления. В стране появятся два типа регионов. В одних будет действовать одноуровневая модель, в других двухуровневая. Это решение через некоторое время позволит комплексно проанализировать схожие по социально-экономическим параметрам регионы и оценить, какая модель оказалась более эффективна.

## **5. Финансово-экономические и административные аспекты перехода на одноуровневую модель местного самоуправления**

Безусловно, оценку реальных результатов муниципальной реформы предстоит ещё дать экспертному сообществу в будущем. Но, на данном этапе важной является задача формирования достаточных механизмов и финансово-экономических стимулов для успешного прохождения территориальных преобразований местного самоуправления.

Как отмечают В.В. Мищенко, В.Г. Лякишева, В.В. Юдина в целях улучшения качества жизни населения необходимо предусмотреть различные направления поддержки преобразованных территорий на региональном уровне, в частности, разработать систему экономических стимулов, включающую принятие региональной программы для поселений, входящих в процедуру создания муниципальных округов, и в ее рамках установить: меры финансовой помощи в связи с прекращением полномочий должностных лиц в результате ликвидации органов МСУ на поселенческом уровне; компенсацию расходов на выплату выходного пособия муниципальным служащим и работникам органов МСУ поселений, уволенным в связи с ликвидацией администраций сельсоветов; компенсацию выпадающих доходов бюджета муниципального округа; дополнительные субсидии на реализацию программ развития преобразованных муниципальных образований. Кроме этого, при принятии региональных законов о преобразовании муниципальных районов и сельских поселений в муниципальный округ предлагается обязать администрацию муниципального округа создать в своей структуре территориальные органы с возложением части функций администрации на соответствующих территориях поселений, утративших свой статус. Это максимально приблизит к населению органы МСУ, что положительно скажется на предоставлении гражданам муниципальных услуг<sup>193</sup>. Примером региона, где с 2013г. работает программа по содействию развитию местного самоуправления,

---

<sup>193</sup> Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Юдина В.В. О внедрении опыта регионов России при создании муниципальных округов в контексте совершенствования административно-территориального устройства Алтайского края // Экономика. Профессия. Бизнес. 2020. № 4. С. 66-88.



направленная в том числе на совершенствование его территориальной организации является Красноярский край<sup>194</sup>.

Также целесообразно учредить должности старост там, где территориальные органы не созданы. Несмотря на то, что этот «общественный уполномоченный» не входит в структуру органов МСУ, возможно предусмотреть финансирование их труда из местного бюджета<sup>195</sup>. Актуальные формы такого гражданского участия, как ТОС, включенность в реализацию программ поддержки местных инициатив (по инициативному бюджетированию), работа в общественных советах и др. могут способствовать повышению эффективности сфер благоустройства, создания комфортной среды и общественного порядка, ЖКХ, транспорта, дорог и пр. на территориях вновь образуемых муниципальных округов<sup>196</sup>.

Также целесообразно при принятии решения о ликвидации поселенческого уровня и создании муниципального округа в каждом случае привлекать к обсуждению и рассмотрению вопросов о территориальных преобразованиях специалистов органов исполнительной власти региона в области экономики и других сферах местного хозяйства. Это необходимо для проведения прогнозных расчетов и подготовки проектов в сфере планируемых изменений (с расчетом эффективности их экономической, инвестиционной, организационной и иных важных составляющих и возможных рисков от реализации намеченных целей)<sup>197</sup>.

Успешность муниципальной реформы во многом зависит от позиции региональных властей. В качестве демонстрации успешного опыта можно привести подходы, реализованные в Пермском крае. Ещё в апреле 2018 г. вопрос территориальных преобразований обсуждался на съезде Совета муниципальных образований Пермского края, участники которого отметили необходимость разработки и внедрения механизмов, направленных на стимулирование процессов

---

<sup>194</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 07.05.2024 №333-п «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 517-п "Об утверждении государственной программы Красноярского края "Содействие развитию местного самоуправления» <http://publication.pravo.gov.ru/document/2400202405170010?ysclid=m697jrdllk135835052>

<sup>195</sup> Юдина В. В. Как назначить старосту // Местное самоуправление на Алтае. 2019. № 8 (105). С. 45.

<sup>196</sup> Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Юдина В.В. О внедрении опыта регионов России при создании муниципальных округов в контексте совершенствования административно-территориального устройства Алтайского края // Экономика. Профессия. Бизнес. 2020. № 4. С. 66-88.

<sup>197</sup> Там же. С. 66-88.

объединения. В свою очередь Губернатор Пермского края Максим Решетников, отмечая плюсы объединительных процессов в муниципалитетах дал гарантии поддержки со стороны краевых властей в случае объединения. Так, только в 2018-2019 годах на компенсацию выпадающих доходов вновь образованным городским и муниципальным округам бюджетом Пермского края было предусмотрено 138 млн. рублей<sup>198</sup>.

А.С. Зуйкина анализируя опыт Пермского края отметила детальную проработанность системы экономического стимулирования, сформированную органами власти региона. Так, в феврале 2018 г. – на старте реформы территориальной организации местного самоуправления – краевой парламент принял закон №191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае», которым установили три вида финансовой помощи муниципалитетам, запустившим процесс укрупнения<sup>199</sup>. Во-первых, преобразованным территориям на срок до трех лет предоставлялась дополнительная субсидия на реализацию муниципальных программ развития в размере 50% от стоимости программы (оставшиеся 50% – средства местного бюджета). Субсидия определялась как разница в расходах на содержание органов МСУ, получившаяся в результате реформы: каждый рубль, сэкономленный по управленческим расходам, суммировался с рублем краевого бюджета. В условиях ограничения объема субсидий, ежегодно предоставляемых муниципалитетам из регионального бюджета, нововведение открыло возможность пополнения местного бюджета на реализацию вопросов местного значения<sup>200</sup>. В 2019 году для софинансирования программ развития городских округов, преобразованных в 2018 году, в краевом бюджете было предусмотрено 175,7 млн. рублей, на 2020 и 2021 годы – по 190,9 млн рублей. Для городских и муниципальных

---

<sup>198</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2019 году». С. 45, 50. [https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019\\_compressed-1.pdf](https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019_compressed-1.pdf)

<sup>199</sup> Закон Пермского края от 28.02.2018 №191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае». [https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT\\_ID=3214](https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT_ID=3214), 02.03.2018

<sup>200</sup> Зуйкина А. С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 24.

округов, преобразованных в 2019 году, объем финансирования составил 400,4 млн. рублей в 2020 и в 2021 годах. Для муниципальных округов, преобразованных в 2019-2020 году, в 2021 году было предусмотрено 70,0 млн. рублей<sup>201</sup>.

Второе предложение регионалов – компенсация выпадающих в результате преобразования доходов – касалось недополученных «укрупненным» муниципалитетом налогов и начислялось до тех пор, пока налоговый потенциал МО не достигал уровня дореформенного периода. Выпадающие доходы возникали в связи с различием в нормативах отчислений от налогов, поступающих в бюджеты разных МО. Так, часть региональной доли налога на доходы физических лиц, согласно решению властей Пермского края, поступала в бюджеты муниципальных районов в размере 22%, в бюджеты городских округов – 17%. Бюджетам преобразованных муниципальных образований возмещали разницу консолидированного налогового потенциала по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ) муниципального района, взятого в базисном году (год, предшествующий формированию единого бюджета), и налогового потенциала по НДФЛ преобразованного муниципального образования, определенного в целях межбюджетного регулирования на очередной финансовый год<sup>202</sup>. Однако 30 сентября 2019 года Законом Пермского края № 440-ПК в бюджетное регулирование были внесены изменения, согласно которым НДФЛ зачисляется в бюджеты городских (муниципальных) округов по нормативу 18,5%, а в бюджеты муниципальных районов – по нормативу 17%. В связи с этим, начиная с 2020 года, компенсация вновь образованным городским и муниципальным округам, не начисляется<sup>203</sup>.

Наконец, третий вид финансовой помощи представлял собой личную мотивацию для первых лиц МСУ, своего рода вознаграждение за реализацию

---

<sup>201</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2019 году». С. 50. [https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019\\_compressed-1.pdf](https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019_compressed-1.pdf)

<sup>202</sup> Пояснительная записка к закону Пермского края от 28.02.2018 № 191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае». [https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT\\_ID=3214](https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT_ID=3214)

<sup>203</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2019 году». С. 50. [https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019\\_compressed-1.pdf](https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019_compressed-1.pdf)

преобразования. Денежные пособия в размере фактической заработной платы предоставлялись главе района и главе администрации района, их первым заместителям и заместителям, главе поселения, председателям представительных органов района и поселений. Пособие вводилось на один год; с момента трудоустройства и получения иного источника дохода в размере не ниже заработной платы в период работы в органах МСУ денежное пособие переставало выплачиваться. По замыслу краевых властей, мера распространялась на муниципальные образования, вступившие в процесс преобразования в 2019 г. Как отметил представитель КСП одного из муниципалитетов Прикамья, данный стимул «во многом определил скорейшее принятие решения районным представительным органом МСУ»<sup>204</sup>.

В качестве обязательных условий были обозначены:

1. досрочное прекращение полномочий или увольнение с муниципальной службы произошло в связи с процессами преобразования муниципальных образований;
2. замещение соответствующей должности не менее 1 года до наступления момента досрочного прекращения полномочий или увольнения с муниципальной службы;
3. неназначение пенсии за выслугу лет на муниципальной службе либо пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим муниципальные должности<sup>205</sup>.

Постановлением правительства Пермского края №456-п от 10 июля 2019 г. был утверждён порядок распределения и предоставления из бюджета края бюджетам муниципальных образований иных дотаций на компенсацию расходов, связанных с формированием эффективной структуры органов местного самоуправления муниципальных образований<sup>206</sup>. В том числе работникам органов

---

<sup>204</sup> Зуйкина А. С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 24.

<sup>205</sup> Пояснительная записка к закону Пермского края от 28.02.2018 № 191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае». [https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT\\_ID=3214](https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT_ID=3214)

<sup>206</sup> Постановление Правительства Пермского края от 10 июля 2019 года N 456-п «Об утверждении Порядка распределения и предоставления из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края иных дотаций на компенсацию расходов, связанных с формированием эффективной структуры органов

местного самоуправления, уволенным в связи с ликвидацией либо сокращением численности или штата, в соответствии с этим постановлением выплачивалась компенсация выходного пособия. Если муниципальные служащие оставили место работы в 4-м квартале 2018 г. и в 2019 г., компенсация из регионального бюджета (в виде иных межбюджетных трансфертов) составляла 100% от общего объема расходов местных бюджетов на выплату выходного пособия, для уволенных в 2020 г. – 50%<sup>207</sup>. Запланированный объем средств на выплату денежного пособия на 2019–2021 годы составил 131,6 млн. рублей. Кроме того, объем средств на компенсацию расходов по выплате выходного пособия работникам органов местного самоуправления в связи ликвидацией организации на 2019-2021 годы составил 106,2 млн. рублей. При этом, по Пермскому краю экономия на содержании органов местного самоуправления по итогам проведения преобразовательных процедур в 2018-2020 годах составила 529,0 млн. рублей<sup>208</sup>.

Постановлением Правительства Пермского края от 21.11.2018 (ред. от 06.02.2020) №718-п был утвержден Порядок предоставления субсидий бюджетам преобразованных муниципальных образований из бюджета Пермского края на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) по развитию преобразованных муниципальных образований (субсидия 1:1). Общая сумма краевой субсидии для всех территорий на 2019-2023гг. составила 1,97 млрд. руб.

По данным Министерства территориального развития Пермского края, в 2020 году 30 территориям, преобразованным в 2018-2019 годах, перечислено ассигнований на сумму 557,6 млн. рублей. Причем большая часть – 323,3 млн. руб. (58%) – направлена на развитие сельских территорий, 234,3 млн. руб. (42%) – на развитие административных центров. На эти средства реализовано 480 мероприятий, в том числе ремонт учреждений образования, учреждений культуры,

---

местного самоуправления муниципальных образований Пермского края»  
<https://docs.cntd.ru/document/561420481?ysclid=m6fgguzukp64631791>

<sup>207</sup> Зуйкина А. С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // Вестник Пермского университета. Политология. 2019. Т. 13. № 4. С. 24.

<sup>208</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2019 году». С. 50, 51. [https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019\\_compressed-1.pdf](https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019_compressed-1.pdf)

спортивных объектов, приобретение коммунальной техники, развитие инженерной инфраструктуры, благоустройство территории, ремонт уличных сетей наружного освещения, ремонт колодцев, скважин и обустройство санитарных зон, приобретение пассажирского транспорта. В 2021 году по схеме 75/25 профинансирована реализация муниципальных программ 21 преобразованной в 2018-2020 годах территории. Общая сумма субсидий в 2021 году 37 муниципальным образованиям, преобразованным в период с 2018 по 2020 год, составит 716,4 млн. рублей.

По информации Министерства территориального развития Пермского края, по 38 городским и муниципальным округам, преобразованным в 2018-2020 гг., управленческие расходы после преобразования сократились на 609,6 млн. рублей, штатная численность уменьшилась на 1 685 человек<sup>209</sup>.

В 2022 году в соответствии с Законом Пермского края №15 от 10 декабря 2021 «О бюджете Пермского края на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» были предоставлены из бюджета Пермского края на реализацию муниципальных программ (мероприятий в рамках муниципальных программ) субсидии 33 муниципальным образованиям в сумме 538,5 млн. руб. Муниципальные программы развития преобразованных территорий предполагают выполнение приоритетных задач в различных сферах, в том числе развитие инфраструктуры и создание комфортной среды проживания, улучшение жилищных условий граждан, повышение доступности и качества услуг здравоохранения, образования, культуры и т.д. На средства субсидии на условиях софинансирования в населенных пунктах были отремонтированы школы и детские сады, приобретена коммунальная техника, произведен ремонт водопроводов, теплотрасс, очистных сооружений, обустроены тротуары и пешеходные мосты, благоустроены парки, отремонтированы уличные сети наружного освещения и прочее<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2020 году». С. 34, 35. <https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2020-post/report-2020-web-24.08.21.pdf>

<sup>210</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2022 году». С. 50. <https://permsovet.ru/assets/files/report-2023web.pdf>

В 2023 году данную субсидию получили муниципальные округа: Большесосновский, Еловский, Губахинский, Кишертский, Кудымкарский, Куединский, Кунгурский, Нытвенский, Пермский, Сивинский, Частинский. Всего было реализовано 67 мероприятий на общую сумму 313,3 млн. рублей. Общая сумма краевой субсидии составила 174,9 млн. рублей, сумма софинансирования за счёт средств бюджетов муниципальных образований – 138,3 млн. рублей<sup>211</sup>.

В Амурской области действует постановление Правительства Амурской области от 22 ноября 2019 года №659 «Об утверждении Правил предоставления дотации на стимулирование укрупнения муниципальных образований Амурской области». На основании этого постановления в связи с преобразованием районов в округа из областного бюджета в бюджеты муниципальных округов поступает разовая дотация на стимулирование укрупнения муниципальных образований (См. таб. 1). Благодаря средствам дотации муниципалитеты решают ряд проблемных вопросов: ремонт муниципальных учреждений культуры и образования, организация мероприятий по профилактике терроризма и экстремизма (установка целостного периметрального ограждения образовательных организаций), обеспечение условий для развития физической культуры и массового спорта, ликвидация части несанкционированных свалок, проведение работ по благоустройству территорий и другие вопросы местного значения<sup>212</sup>.

**Таблица 1.**

**Дотации муниципальным округам в Амурской области**

Год	Наименование МО	Размер дотации (тыс. руб.)
2020	ЗАТО Циолковский	66 617,0
2021	Белогорский муниципальный округ	53 483,6
	Ромненский муниципальный округ	24 003,6
2022	Бурейский муниципальный округ	61 888,1
	Завитинский муниципальный округ	43 282,5
	Ивановский муниципальный округ	76 594,3
	Тындинский муниципальный округ	41 894,5

<sup>211</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2023 году». С. 31. <https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2024.pdf>

<sup>212</sup> Доклад Ассоциации «Совет муниципальных образований Амурской области» о состоянии и развитии местного самоуправления в Амурской области за 2024 год. С. 61. <https://cloud.mail.ru/public/vmYN/mNKUcyMBv?weblink=vmYN/mNKUcyMBv>

2023	Архаринский муниципальный округ	50 381,8
	Благовещенский муниципальный округ	111 987,1
	Серьшевский муниципальный округ	88 959,6
	Сковородинский муниципальный округ	94 364,1
	Тамбовский муниципальный округ	75 685,7
	Шимановский муниципальный округ	17 298,9
2024	Зейский муниципальный округ	45 756,6

Вновь образованные муниципальные округа в Кемеровской области – Кузбасса также получили организационную, методическую, финансовую помощь: в том числе возмещение расходов по выходному пособию сокращаемых должностных лиц из регионального бюджета; компенсацию выпадающих доходов; субсидию на реализацию программ социально-экономического развития территории; дополнительные выплаты или компенсации высшим должностным лицам органов местного самоуправления и юридическую поддержку со стороны органов государственной власти Кузбасса. Виды финансовой поддержки закреплены в региональном законе от 11.12.2019 №137-ОЗ Кемеровской области – Кузбасса «Об областном бюджете на 2020 г. и на плановый период 2021 и 2022 годов»<sup>213</sup>. Органам МСУ на протяжении всего периода преобразований оказывалась консультационная и методическая помощь, в том числе профильным комитетом Парламента Кузбасса совместно с Советом муниципальных образований Кузбасса.

В большинстве преобразованных территорий приняты и реализуются программы развития (Ленинск-Кузнецкий, Кемеровский, Гурьевский, Ижморский муниципальные округа и др.). Для снижения возможных отрицательных последствий от перехода с двухуровневой на одноуровневую модель МСУ, обеспечения доступности МСУ и развития низового уровня самоуправления в МО особое внимание уделено работе территориальных отделов и управлений, развивают территориальное общественное самоуправление. В образованных муниципальных округах создано 117 территориальных органа (территориальные отделы и территориальные управления), из них часть со статусом юридического

<sup>213</sup>Закон Кемеровской области - Кузбасса от 11.12.2019 №137-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» <https://docs.cntd.ru/document/561633605?ysclid=m6j6erjap7980681477>



лица. На территориальные органы в упраздненных поселениях в основном возложен полный объем полномочий:

1. Обеспечение проживающих жителей услугами электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, снабжения населения топливом.

2. Содержание и ремонт автомобильных дорог общего пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений в границах и вне границ пользования, мостов и иных транспортных инженерных сооружений федерального и регионального значения.

3. Обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населённых пунктов.

4. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций.

5. Организация благоустройства и озеленения территорий населенных пунктов.

6. Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора с территории населенных пунктов.

7. Создание условий для оказания медицинской помощи населению на территории населенных пунктов.

8. Создание условий для обеспечения жителей населенных пунктов услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания.

9. Организация библиотечного обслуживания жителей населенных пунктов.

10. Создание условий для организации досуга и обеспечения жителей населённых пунктов услугами организаций культуры.

11. Ведение и хранение похозяйственных книг.

12. Выдача гражданам, проживающим в населённых пунктах, справок и выписок из домовых и похозяйственных книг.

13. Выдача справок о захоронении на кладбище.

14. Выдача разрешения на производство земляных работ.

15. Выдача разрешения на вырубку деревьев, кустарников, уничтожение (перекопку) газонов и цветников.

16. Участие в формировании архивных фондов муниципального образования.

17. Оказание содействия военному комиссариату в организации работы по подготовке и призыву граждан на военную службу и работы с гражданами, пребывающими в запасе.

18. Консультирование и прием заявлений и документов, необходимых для получения жителями населенных пунктов муниципальных услуг с последующей их передачей в соответствующие структурные подразделения администрации муниципального округа, а также выдача результатов муниципальных услуг.

19. Ведение приема жителей населенных пунктов.

20. Проведение нотариальных действий.

21. Возможность проведения собственных закупок.

22. Наличие контрольных функций<sup>214</sup>.

В работе О.Г. Аркадьевой и Т.О. Русская «Муниципальная реформа в Чувашии» определены и финансовые итоги реформы муниципального управления в Чувашской Республике. В первую очередь, акцент сделан на изменениях в доходах и расходах муниципальных образований, а также баланс их бюджетов. Доходы и расходы муниципальных округов после реформы демонстрируют разнонаправленные изменения. Основными факторами, влияющими на эти изменения, являются темпы роста налога на доходы физических лиц и объемы безвозмездных поступлений. Создание собственного бюджета для муниципальных округов способствует концентрации бюджетных средств и полномочий в административном центре округа, что должно улучшить управление финансами. Процесс высвобождения муниципальных служащих сельских поселений потенциально может привести к экономии средств, но также создает риск роста безработицы. Влияние реформы на расходы на оплату труда определяется установленными нормами предельной численности муниципальных служащих. Законодательно регулируемые нормы служат основой для обеспечения бюджетного баланса. В 2023 году бюджеты некоторых муниципальных образований в Чувашии

---

<sup>214</sup> Региональный доклад Ассоциации «Совет муниципальных образований Кемеровской области - Кузбасса» «О состоянии местного самоуправления в Кемеровской области – Кузбассе в 2021г.» С. 65. <https://disk.yandex.ru/i/SGD7U-U-S8-6KA>

были исполнены с дефицитом, тогда как другие округа продемонстрировали профицит. Общий дефицит по Чувашской Республике за 2023 год составил 206,8 млн. рублей. Финансовая самостоятельность органов местного самоуправления остаётся ограниченной, что затрудняет реализацию программы эффективного развития и увеличивает зависимость от трансфертов из региональных и федеральных бюджетов. Наибольший удельный вес в расходах бюджетов занимают образования (53,5%), национальная экономика (14,1%) и жилищно-коммунальное хозяйство (13,2%). Это показывает, на какие сферы обращено наибольшее внимание в процессе планирования расходов. Наибольшие суммы дефицита были зафиксированы у Моргаушского, Шемуршинского и Комсомольского муниципальных округов, в то время как определённые округа, как Ядринский и Аликовский, наоборот, показали профицит. Демографические процессы также оказывают влияние на финансовые итоги, поскольку снижение численности населения может сокращать базу для налогообложения и уменьшать доходы местных бюджетов. Полученные данные и выводы позволяют рассматривать опыт Чувашии для анализа и оптимизации финансовых подходов в других регионах в рамках аналогичных реформ. Таким образом, финансовые итоги реформы показывают сложность влияния, с которыми сталкивается система муниципального управления в Чувашской Республике, и подчеркивают необходимость дальнейшей адаптации и коррекции финансовой политики для достижения устойчивого социально-экономического развития<sup>215</sup>.

В январе-феврале 2021 года Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления провела экспертное исследование, цель которого – изучить опыт создания и функционирования муниципальных округов в Российской Федерации. В исследовании приняли участие 17 субъектов РФ: Амурская область, Архангельская область, Брянская область, Калининградская область, Камчатский край, Кемеровская область, Кировская область, Красноярский край, Курганская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новосибирская область,

---

<sup>215</sup> Аркадьева О. Г. Муниципальная реформа в Чувашии / О. Г. Аркадьева, Т. О. Русская // *Oeconomia et Jus*. 2024. № 3. С. 1-14.

Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Тверская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Анализ показал, что доля текущих расходов на содержание ОМСУ в налоговых, неналоговых доходах бюджетов в образованных муниципальных округах сократилась, это отметили 13 субъектов РФ. Например, в Мурманской области – с 179,7% до 17,7%, в Архангельской области – со 154,2% до 100,9% (в Вилегодском муниципальном округе), в Приморском крае – с 25,66% до 20,45%, в Ямало-Ненецком АО – с 67,4% до 46,8%. Экономия средств на содержание управленческого аппарата в результате образования муниципальных округов отметили 11 респондентов. Самый низкий процент (1,6%) наблюдается в Нижегородской области, самый высокий (42%) – в Белогорском муниципальном округе Амурской области. В Кировской области – от 2% до 34,4% по 6 муниципальным округам. Увеличение доли капитальных (инвестиционных) расходов местных бюджетов в общем объеме расходов бюджетов (без субвенций) после образования муниципальных округов наблюдался в 10 субъектах РФ, однако оно незначительное. Респондентов-участников исследования попросили дать оценку переходу с двухуровневой системы местного самоуправления на одноуровневую при образовании муниципальных округов, указать плюсы и минусы. Положительную оценку дали 12 респондентов, указав в качестве плюсов результаты достижения целей создания муниципальных округов. Было отмечено, что «в целом, процедура преобразования муниципальных образований края с созданием муниципальных округов соответствует интересам населения муниципальных образований»<sup>216</sup>.

В качестве целей создания муниципальных округов респонденты, как правило, указали:

- оптимизацию системы муниципального управления (уменьшение численности аппарата управления и сокращение расходов на его содержание, что в условиях

---

<sup>216</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2020 году». С. 31-33. <https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2020-post/report-2020-web-24.08.21.pdf>

остродефицитных бюджетов и нехватки квалифицированных кадровых ресурсов поселений является существенным);

- создание единого муниципального образования с более эффективной системой муниципального управления (один глава – один представительный орган – одна местная администрация);
- создание единой нормативной базы;
- развитие единой коммунальной, транспортной, социальной и иной инфраструктуры и повышение ее доступности для населения объединенной территории.

Создание муниципальных округов, по мнению респондентов, позволяет:

- консолидировать финансовые ресурсы и полномочия для планирования и реализации масштабных социально значимых проектов на территории округа, требующих существенных капиталовложений. Имеющиеся небольшие денежные средства, рассредоточенные в бюджетах поселений, не позволяют реализовать какой-либо крупный проект в одном населенном пункте, например, строительство и капитальный ремонт дорожной сети;
- повысить оперативность решения вопросов управления объединенной территорией за счет формирования централизованного аппарата управления и консолидации кадровых ресурсов;
- исключить спорные вопросы, связанные с разграничением, передачей полномочий органов местного самоуправления поселений и района;
- эффективно использовать бюджетные средства;
- сформировать качественный состав представительного органа;
- снизить риск подбора и избрания некомпетентного кандидата (было сложно сформировать руководящий состав местных администраций с необходимым уровнем профессионализма);
- повысить уровень доверия населения органам местного самоуправления и органам государственной власти;
- повысить инвестиционную привлекательность единой территории с единым бюджетом;

– реализовать единые подходы к тарифной и налоговой политике на всей территории муниципального округа<sup>217</sup>.

Одним из предметов исследования стала характеристика административно-управленческого функционала вновь образованных муниципальных округов. Это позволило выяснить, какой статус имеют территориальные органы в упраздненных поселениях, какой объем полномочий они исполняют. Например, в Амурской области в 22 упраздненных сельских поселениях созданы муниципальные казенные учреждения со статусом юридического лица. Территориальные отделы и территориальные управления функционируют в Архангельской, Кемеровской, Кировской, Нижегородской, Тверской областях, в Пермском, Приморском, Ставропольском краях, ЯНАО. В Брянской области создано 15 секторов по работе с сельскими территориями без статуса юридического лица. В Камчатском крае, Мурманской области административно-управленческий функционал в упраздненных поселениях осуществляют курирующие должностные лица<sup>218</sup>.

По мнению доктора экономических наук А.В. Одинцовой проект ФЗ №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» в качестве результата перехода к одноуровневой системе местного самоуправления ориентирован на сокращение количества муниципальных образований, что объясняется дефицитом финансовых и материальных ресурсов. Дефицит ресурсов давно стал хроническим в большинстве муниципальных образований. Укрупнение муниципалитетов, как ожидается, должно привести к оптимизации расходов местных бюджетов, включая и расходы на управление<sup>219</sup>.

Однако, по итогам проведенной работы главы муниципальных образований обозначили и проблемы: не во всех муниципалитетах объединение повлияло на увеличение оплаты труда сотрудников аппаратов или повлияло в незначительной

---

<sup>217</sup> Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2020 году». С. 31-33. <https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2020-post/report-2020-web-24.08.21.pdf>

<sup>218</sup> Там же. С. 32.

<sup>219</sup> Одинцова А.В. Местное сообщество: проблема институционализации // Вопросы теоретической экономики. № 2. 2023. С. 52–63.

степени. В то же время нагрузка существенно возросла. Увеличение потока жалоб от населения пока не наблюдается. Объединение, по мнению глав, оправдывает себя, когда к руководству таким муниципальным образованием приходит настоящий хозяин, в этом случае он и придает новый импульс социально-экономическому развитию муниципального образования<sup>220</sup>.

Также стоит отметить проблему интеграции межселенных территорий в создаваемый муниципальный округ. Например, функционирование садоводческого некоммерческого товарищества на межселенной территории, входящего в границы вновь созданного муниципального округа ляжет бременем на его бюджет, поскольку потребуются расходы на благоустройство и создание социальной инфраструктуры с учётом права граждан на регистрацию по месту проживания в жилом доме.

Таким образом, создание органами региональной власти финансово-экономических и административных стимулов обеспечивает условия для более оперативного перехода на одноуровневую модель организации местного самоуправления. Анализ ряда региональных подходов демонстрирует, что там, где муниципальные сообщества были замотивированы, реформа проходила более системно и энергично. Отмечены позитивные изменения, проявляющиеся в оптимизации системы муниципального управления. Ряд муниципальных практик демонстрирует сокращение управленческих расходов после преобразований. Вместе с тем, очевидно, что перевод муниципальных образований на одноуровневую модель территориальной организации потребует серьезных финансовых вливаний из регионального бюджета, как минимум на начальном этапе.

---

<sup>220</sup> Доклад Всероссийской Ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления». С. 100. <https://www.msu-ugra.ru/upload/iblock/ce4/ce46f38b3d741fe2dba2fe18847bc703.pdf>

## Заключение

В последние годы в России наблюдается значительная трансформация в сфере местного самоуправления, особенно с момента введения нового вида муниципальных образований – муниципального округа. Это нововведение, закрепленное в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», стало важным шагом к более эффективному решению вопросов местного значения, улучшению качества предоставляемых услуг и укреплению взаимодействия между органами местного самоуправления и населением, также формированию единой системы публичной власти с чётким разграничением полномочий и ответственности.

Исторически первой моделью территориальной организации местного самоуправления, созданной в современной России в постсоветский период, была одноуровневая. Она обладает тем преимуществом, что в наибольшей мере отвечает принципу самоуправления, поскольку не предполагает подчинение одних муниципальных органов другим. Однако это преимущество нивелируется возникающими проблемами. Главная из них – существенная дифференциация между муниципалитетами по уровню доходов, что означает и разную доступность для граждан социальной инфраструктуры.

Переход к двухуровневой модели, осуществленный в начале 2000-х гг. помимо достоинства в виде сближения муниципальной власти с местными сообществами имеет и ряд недостатков. Так, выросло количество выборных должностных лиц и администраторов, произошло усиление бюрократических начал. Запутанной стала система налогообложения и финансирования. К тому же эта модель чревата конфликтами между органами власти разных уровней муниципальных образований.

Не случайно, в настоящее время, в том числе, в процессе обновления законодательной базы местного самоуправления, рассматривается вопрос о возвращении к одноуровневой модели. Можно обратиться к разработкам, представленным в статьях профессора СурГУ М.Ю. Мартынова, где показано,



каким образом создание местного самоуправления по модели, заложенной в 1990-х гг. создало «институциональную ловушку», из которой в дальнейшем, и вплоть до сегодняшнего дня, ищется выход. Эти разработки можно использовать для теоретического (идеологического) обоснования перестройки системы управления на местах, сочетающей элементы государственного и муниципального управления. Более того, мировой опыт демонстрирует достаточное количество успешных примеров реализации одноуровневой модели МСУ.

Представители научного сообщества оценивают переход на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления во многом сквозь призму приверженности к той или иной концепции. Сторонники либеральных теорий (свободной общины, общественной теории) обращают внимание на риски и негативные сценарии муниципальной реформы для местных сообществ. Последователи концепций сильного государства (дуалистическая теория, государственная теория местного самоуправления) отмечают позитивные эффекты от сворачивания двухуровневой модели местного самоуправления.

Тема муниципальной реформы сначала нашла отражение преимущественно на страницах государственных изданий. Однако последние годы к вопросу активно обращаются негосударственные издания. При этом если государственные СМИ акцентируют внимание на информационно-разъяснительном контенте, то характер материалов в негосударственных изданиях представляется более аналитичным и полемичным.

Статистические данные показывают, что количество муниципальных округов в стране неуклонно увеличивается, что подтверждает эффективность выбора данного направления реформ. Примечательно, что в период с 2020 по 2024 год общее количество муниципальных округов в России возросло на 121%, что свидетельствует о стремлении к повышению эффективности местного самоуправления.

Анализ реализации муниципальной реформы в Российской Федерации выявил значительную дифференциацию по темпам и моделям преобразований в разрезе федеральных округов и субъектов Российской Федерации. При этом обзор

законодательства субъектов свидетельствует об отсутствии единообразия в подходах к правовому регулированию территориальных вопросов организации местного самоуправления в регионах, что во-многом было вызвано отсутствием регулирования или правовыми пробелами в части указанных правоотношений на федеральном уровне. В этой ситуации региональное нормативное регулирование будет зависеть, в первую очередь, от тех принципов территориальной организации местного самоуправления, которые будут предусмотрены в новом законодательстве о местном самоуправлении.

Также необходимо отметить, что имеющаяся региональная практика показывает, что создание органами власти субъекта финансово-экономических и административных стимулов обеспечивает условия для более динамичного перехода на одноуровневую модель организации местного самоуправления. Наблюдаются позитивные изменения, проявляющиеся в оптимизации системы муниципального управления. В ряде муниципалитетов фиксируется сокращение управленческих расходов после преобразований. Объединение территорий позволит привлечь квалифицированные кадры во вновь образованные центры поселений и появится возможность более эффективно решать вопросы местного значения. Кроме того, объединение позволит сэкономить ресурсы на проведение выборов. У укрупненного поселения появится возможность участия в различных федеральных и региональных программах, которые привлекут денежные средства.

Вместе с тем, очевидно, что перевод муниципальных образований на одноуровневую модель территориальной организации потребует серьезных финансовых вливаний из регионального бюджета, как минимум на начальном этапе. Несмотря на декларируемые цели оптимизации управления, повышения эффективности и сокращения расходов, муниципальная реформа в России сопряжена с рядом проблем и противоречий. В частности, отмечаются риски снижения территориальной доступности органов местного самоуправления и муниципальных услуг, особенно остро проявляющееся в отдаленных территориях. Недостаточная разъяснительная работа с населением может усугубить негативное восприятие реформы.

Экспертами предложен ряд мер, которые позволят, по их мнению, снизить негативные эффекты использования одноуровневой модели. В основном они связаны с компенсаторными механизмами, которые позволят минимизировать негативные последствия от укрупнения. Так, один из известных исследователей (Е.С. Шугрина) предлагает использование компромиссного варианта, давая возможность в регионах самим решать, какой модели самоуправления следовать: одноуровневой или двухуровневой (с. 12 отчета).

Федеральный законодатель, после долгих и острых дискуссий дал возможность на региональном уровне выбирать модель развития местного самоуправления. В стране появятся два типа регионов. В одних будет действовать одноуровневая модель, в других двухуровневая. Это решение через некоторое время позволит комплексно проанализировать схожие по социально-экономическим параметрам регионы и оценить, какая модель оказалась более эффективна.

В связи с этим к процедуре объединения необходимо подойти взвешенно и всесторонне, с учетом местной специфики. Нужно понимать, что преобразование муниципальных образований – сложная и длительная процедура, которая носит многоаспектный характер. На стадии подготовки к созданию муниципальных округов требуется проработка вопросов комплексного социально-экономического развития территорий, передачи имущества, выработки привлекательных условий финансирования, территориального планирования, с обязательным учетом мнения населения. Также следует спрогнозировать расходы, связанные с интеграцией межселенной территории в единое социальное пространство муниципального округа. Наряду с указанными вопросами требуется оценка политических рисков, возможных социальных последствий преобразования. Всё это актуализирует важность экспертной оценки комплекса факторов, сопровождающих переход муниципальных образований на одноуровневую модель территориальной организации.

## Список источников и литературы

### *Источники:*

1. Доклад Ассоциации «Совет муниципальных образований Амурской области» о состоянии и развитии местного самоуправления в Амурской области за 2024 год. С. 61. <https://cloud.mail.ru/public/vmYN/mNKUcyMBv?weblink=vmYN/mNKUcyMBv>
2. Доклад Всероссийской Ассоциации развития местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации в 2019 году, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления». <https://www.msu-ugra.ru/upload/iblock/ce4/ce46f38b3d741fe2dba2fe18847bc703.pdf>
3. Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2019 году». [https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019\\_compressed-1.pdf](https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2019/doklad-2019_compressed-1.pdf)
4. Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2020 году». <https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2020-post/report-2020-web-24.08.21.pdf>
5. Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2022 году». <https://permsovet.ru/assets/files/report-2023web.pdf>
6. Доклад Совета муниципальных образований Пермского края «О состоянии местного самоуправления и развитии муниципальных образований Пермского края в 2023 году». <https://permsovet.ru/assets/files/doklad-2024.pdf>
7. Закон Белгородской области от 19.04.2018 №259 «Об объединении всех поселений, входящих в состав муниципального района "Яковлевский район", и наделении вновь образованного муниципального образования статусом городского округа, и о внесении изменений в закон Белгородской области "Об установлении

границ муниципальных образований и наделении их статусом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района» (принят Белгородской областной Думой 19.04.2018). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 23.04.2018

8. Закон Калининградской области от 27.12.2019 №378 (ред. от 01.12.2020) «О регулировании отдельных вопросов, связанных с наделением статусом муниципального округа отдельных городских округов Калининградской области» (принят Калининградской областной Думой 23.12.2019). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 30.12.2019.

9. Закон Калининградской области от 30 марта 2018 года №157 «Об объединении поселений, входящих в состав муниципального образования "Нестеровский район", и организации местного самоуправления на объединенной территории». Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>.03.04.2018

10. Закон Кемеровской области – Кузбасса от 11.12.2019 №137-ОЗ «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» <https://docs.cntd.ru/document/561633605?ysclid=m6jberjap7980681477>

11. Закон Московской области от 28.11.2024 №226/2024-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов, связанных с наделением статусом муниципального округа отдельных муниципальных образований Московской области». Интернет-портал Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)), 29.11.2024.

12. Закон Московской области от 28.12.2022 №251/2022-ОЗ (ред. от 12.11.2024) «О преобразовании городского округа Павловский Посад Московской области и городского округа Электрогорск Московской области, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования» (принят постановлением Мособлдумы от 15.12.2022 № 38/41-П). Официальный Интернет-портал Правительства Московской области: <http://www.mosreg.ru>, 29.12.2022.

13. Закон Московской области от 29.12.2016 №207/2016-ОЗ (ред. от 10.06.2024) «Об организации местного самоуправления на территории Луховицкого

муниципального района» (принят постановлением Мособлдумы от 22.12.2016 № 70/12-П). Официальный Интернет-портал Правительства Московской области: <http://www.mosreg.ru>, 30.12.2016, – 14.06.2024.

14. Закон Пермского края от 09.12.2020 №601-ПК (ред. от 05.07.2021) «Об объединении всех поселений, входящих в состав Кунгурского муниципального района, с городом Кунгуром». Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru> , 11.12.2020.

15. Закон Пермского края от 20.06.2019 №428-ПК (ред. от 27.09.2024) «Об образовании нового муниципального образования Уинский муниципальный округ Пермского края» (принят ЗС ПК 20.06.2019). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.06.2019.

16. Закон Пермского края от 28.02.2018 №191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае». [https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT\\_ID=3214](https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT_ID=3214), 02.03.2018.

17. Закон Пермского края от 28.10.2024 №372-ПК «О наделении отдельных городских округов Пермского края статусом муниципального округа» (принят ЗС ПК 24.10.2024). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 29.10.2024.

18. Закон Пермского края от 29 апреля 2022 года №75-ПК «Об образовании нового муниципального образования Пермский муниципальный округ Пермского края». Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>. 29.04.2022.

19. Закон Тверской области от 02.04.2019 №13-ЗО (ред. от 27.05.2024) «О преобразовании муниципальных образований Тверской области путем объединения поселений, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области "Вышневолоцкий район", с городским округом город Вышний Волочек Тверской области и внесении изменений в отдельные законы Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области

28.03.2019) (вместе с "Перечнем населенных пунктов Вышневолоцкого городского округа").

20. Закон Тверской области от 05.05.2022 №18-ЗО «О преобразовании муниципальных образований Тверской области путем объединения поселений, входящих в состав территории муниципального образования Тверской области Кимрский муниципальный район, с городским округом город Кимры Тверской области и наделении городского округа город Кимры Тверской области статусом муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области 28.04.2022) (вместе с "Перечнем населенных пунктов Кимрского муниципального округа"). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 06.05.2022.

21. Закон Тверской области от 06.11.2019 №72-ЗО «О применении отдельных положений статьи 2 Федерального закона от 01.05.2019 № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области 24.10.2019). Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 08.11.2019

22. Закон Тверской области от 10.10.2024 №37-ЗО «"О наделении муниципального образования Нелидовский городской округ Тверской области статусом муниципального округа и внесении изменений в отдельные законы Тверской области» (принят Законодательным Собранием Тверской области 26.09.2024). Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 11.10.2024.

23. Закона Пермского края от 25 марта 2019 года №370-ПК «Об образовании нового муниципального образования Ильинский городской округ» (В редакции Законов Пермского края от 20.06.2019 г. № 411-ПК; от 05.07.2021 г. № 672-ПК; от 29.09.2023 г. № 232-ПК; от 29.09.2023 г. № 233-ПК). Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> 26.03.2019.

24. Интернет-портал Правительства Московской области ([www.mosreg.ru](http://www.mosreg.ru)), 29.11.2024.

25. Интернет-портал Правительства Тверской области: <https://tverreg.ru/munitsipalnye-obrazovaniya-tverskoy-oblasti/perechen-munitsipalnykh-obrazovaniy-tverskoy-oblasti/index.php>

26. Официальный Интернет-портал Министерства территориальной политики Московской области: <https://minter.mosreg.ru/dokumenty/municipalnye-obrazovaniya-moskovskoi-oblasti> .

27. Официальный интернет-портал правовой информации" ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). 14.11.2024.

28. Официальный сайт Губернатора и Правительства Сахалинской области: <https://sakhalin.gov.ru/index.php?id=670>

29. Официальный сайт Правительства Калининградской области: <https://gov39.ru/vlast/muni/>

30. Портал муниципальных образований Пермского края: <https://permarea.ru/>

31. Постановление Правительства Красноярского края от 07.05.2024 №333-п «О внесении изменений в постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2013 № 517-п "Об утверждении государственной программы Красноярского края "Содействие развитию местного самоуправления"» <http://publication.pravo.gov.ru/document/2400202405170010?ysclid=m697jrdllk135835052>

32. Постановление Правительства Пермского края от 10 июля 2019 года №456-п «Об утверждении Порядка распределения и предоставления из бюджета Пермского края бюджетам муниципальных образований Пермского края иных дотаций на компенсацию расходов, связанных с формированием эффективной структуры органов местного самоуправления муниципальных образований Пермского края» <https://docs.cntd.ru/document/561420481?ysclid=m6fgguzukp64631791>



33. Пояснительная записка к закону Пермского края от 28.02.2018 №191-ПК «О финансовом обеспечении в связи с отдельными видами преобразования муниципальных образований в Пермском крае». [https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT\\_ID=3214](https://zakon.zsperm.ru/?ELEMENT_ID=3214)

34. Проект Федерального закона №40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8?ysclid=m3iw60wi96511669705> (дата обращения: 23.11.2024).

35. Региональный доклад Ассоциации «Совет муниципальных образований Кемеровской области – Кузбасса» «О состоянии местного самоуправления в Кемеровской области – Кузбассе в 2021 году» С. 65. <https://disk.yandex.ru/i/SGD7U-U-S8-6KA>

36. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» от 01.05.2019 № 87-ФЗ (последняя редакция)/ [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_323814/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/)

37. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/).

#### *Литература:*

38. Агибалов Ю.В. Некоторые аспекты муниципального управления в современной России / Ю.В. Агибалов // Вестник Воронежского института экономики и социального управления. – 2024. – № 3. – С. 4-8.

39. Аркадьева О.Г. Муниципальная реформа в Чувашии / О.Г. Аркадьева, Т.О. Русская // Oeconomia et Jus. – 2024. – № 3. – С. 1-14.

40. Бабейкин Р.В. Вызовы и перспективы укрупнения муниципальных образований на примере Московской области // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. №1.
41. Баженова О.И. Муниципальный округ: новое решение старой проблемы или новая проблема организации местного самоуправления в России? // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 58-66.
42. Буйкин А.Ю. Вопросы укрупнения муниципальных образований и ликвидации муниципального управления на низовом уровне // Вестник Московской международной академии. – 2019. – № 1. – С. 56-65.
43. Бухвальд Е.М. Отказ от Европейской Хартии и российское местное самоуправление / Е.М. Бухвальд, Д.Н. Лапаев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. – 2023. – № 3(71). – С. 14-21.
44. Бухвальд Е.М. Субрегионы в пространственной организации регионов Российской Федерации / Е.М. Бухвальд, И.С. Бессонов // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2024. – № 1. – С. 7-27.
45. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа и муниципальное стратегирование / Е.М. Бухвальд, Д.Н. Лапаев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки. – 2023. – № 2(70). – С. 7-14.
46. Василькова Е.А. Территориальная организация и новая управленческая модель местного самоуправления // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 6(234). – С. 197-198. [http://doi.org/10.47643/1815-1337\\_2024\\_6\\_197](http://doi.org/10.47643/1815-1337_2024_6_197).
47. Гегедюш Н.С. Пространственная (территориальная) организация местного самоуправления в России на третьем этапе муниципальной реформы // Муниципальная академия. – 2024. – №2. – С. 462–474.
48. Глигич-Золотарева М.В. Новые контуры трансформации публичной власти в Российской Федерации / М.В. Глигич-Золотарева, Н.И. Лукьянова // Федерализм. – 2022. – Т. 27. – № 1(105). – С. 23-50. – DOI 10.21686/2073-1051-2022-1-23-50. – EDN YXSJMG.

49. Гунина Т.Г. Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // [Электронный ресурс] // *Oeconomia et Jus.* – 2022. – № 2. – С. 61–72. – URL: <http://oecomia-et-jus.ru/single/2022/2/8>. DOI: 10.47026/2499-9636-2022-2-61-72.
50. Дашин А.В. Общетеоретические вопросы реформы местного самоуправления в Российской Федерации / А.В. Дашин, Н.В. Павлов, В.А. Очаковский // *Вестник Чеченского государственного университета им. А.А. Кадырова.* – 2024. – № 2(54). – С. 126-134.
51. Демидов М.В. Принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации // *Вестник Российского университета кооперации.* – 2023. – № 3 (53). – С. 128-132.
52. Дидык В.В., Рябова Л.А. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в муниципалитетах российского Севера и Арктики // *Труды Карельского научного центра РАН.* – 2013. – № 5. – С. 54–63.
53. Жилиев А.В. Проблемные аспекты формирования местного самоуправления в новых субъектах Российской Федерации (на примере Херсонской области) / А.В. Жилиев // *Научный вестник Омской академии МВД России.* – 2024. – Т. 30, – № 2(93). – С. 156-161.
54. Зазулина М.Р., Самсонов В.В. Коллизии реформирования местного самоуправления на селе (опыт экспертного опроса) // *Социологические исследования.* – 2010. – № 2. – С. 38-44.
55. Зуйкина А.С. Представительные органы МСУ в условиях территориальных преобразований муниципалитетов (на примере Пермского края) // *Вестник Пермского университета. Политология.* – 2019. – Т. 13. – № 4. – С. 19-30.
56. Иванов В.Н., Максимов В.П. Современное российское местное самоуправление и перспективы его развития // *Вестник Омского университета. Серия «Исторические науки».* – 2023. – Т. 10, – № 1 (37). – С. 107-116. DOI: 10.24147/2312-1300.2023.10(1).107-116.

57. Каляшин А. В. Размышления об одноуровневой системе организации местного самоуправления // Российская государственность и Время: роль времени в развитии социально-политических институтов и человека (к 1160-летию российской государственности и 350-летию со дня рождения Петра Первого): материалы X Всероссийской научно-практической конференции по исследованию российской государственности 14 октября 2022 года / научный редактор Р.В. Евстифеев. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2022. – С. 46-50.
58. Капустян Л.А., Лякишева В.Г., Юдина В.В. Об опыте формирования муниципальных округов в России и в Алтайском крае // Алтайский вестник государственной и муниципальной службы. – 2022. – №20. – С. 13-19.
59. Колосницына К.А., Толмачёва О.В. Укрупнение муниципальных образований // Весенние дни науки: сборник докладов Международной конференции студентов и молодых ученых (Екатеринбург, 21-23 апреля 2022 г.). – Екатеринбург: УрФУ, 2022. – С. 1177-1181.
60. Колосницына К.А., Толмачёва О.В. Укрупнение муниципальных образований // Весенние дни науки: сборник докладов Международной конференции студентов и молодых ученых (Екатеринбург, 21-23 апреля 2022 г.). – Екатеринбург: УрФУ, 2022. – 1180 с.
61. Комлев Е.Ю. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления: опыт Аргентины в контексте реформирования российского законодательства / Е.Ю. Комлев // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. – 2024. – Т. 10, – № 1(37). – С. 53-70.
62. Круглякова А.Д. К вопросу о муниципальном округе и городском округе с внутригородским делением // Прорывные научные исследования как двигатель науки: сборник статей Международной научно-практической конференции (26 апреля 2019 г, г. Тюмень). / в 3 ч. Ч. 3. – Уфа: OMEGA SCIENCE, 2019. – С. 67-70.
63. Кузнецов И.И., Жаров А.С. Местное самоуправление в единой системе органов публичной власти: предпосылки и перспективы // Известия Саратовского

- университета. Новая серия. Серия: Социология. Политология. – 2023. – Т. 23, вып. 1. – С. 91-95. <https://doi.org/10.18500/1818-9601-2023-23-1-91-95>, EDN: MNGYFE
64. Кустов С.С. Муниципальные округа в свете оптимизации территориальной организации местного самоуправления в России // Гражданин. Выборы. Власть. – 2020. – № 3(17). – С. 123-131.
65. Лексин И.В. Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде // Проблемный анализ и государственное управленческое проектирование: политология, экономика, право. – 2011. – Т. 4, – № 2, – С. 99-102.
66. Леонов С.Н. Оценка локальных эффектов укрупнения муниципалитетов в ходе реформирования системы местного самоуправления: опыт Хабаровского края / С.Н. Леонов, М.Р. Тарасенко // Проблемы развития территории. – 2024. – Т. 28, – № 4. – С. 48-64.
67. Леонов С.Н. Перспективы реформирования местного самоуправления в свете законопроекта «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // Проблемы развития территории. – 2022. – №5. – 24-38.
68. Леонов С.Н. Финансовые результаты реформы местного самоуправления. Опыт регионов Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2021. – Т. 14. – № 6. – С. 160– 175. DOI: 10.15838/esc.2021.6.78.9
69. Лихачев А.С. Изменение конституционной модели местного самоуправления: тридцатилетний опыт // Право и государственность. – 2024. – № 1 (2). – С. 39–43.
70. Лихачев А.С. Перспективы гибридной модели организации местного самоуправления // Современное право. – 2024. – №4. – С. 48-51.
71. Лихачев А.С. Проблемы соотношения административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления (на примере Республики Марий Эл) // Закон и право. – 2024. – № 4. – С. 87-94.

72. Мартынов М. Ю. Институт местного самоуправления в структуре гражданского общества / М. Ю. Мартынов, Д. В. Сердюков // Россия: тенденции и перспективы развития: Ежегодник. Материалы XXI Национальной научной конференции с международным участием, Москва, 16-17 декабря 2021 года / Отв. редактор В.И. Герасимов. Том Выпуск 17. Часть 1. – Москва: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2022. – С. 1154-1159.
73. Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Юдина В.В. О внедрении опыта регионов России при создании муниципальных округов в контексте совершенствования административно-территориального устройства Алтайского края // Экономика. Профессия. Бизнес. – 2020. – № 4. – С. 81-89.
74. Мусинова Н.Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика // «Вестника Университета (Государственный Университет Управления)». – 2014. – № 16. – С. 133.
75. Нарутто С.В., Шугрина Е.С. Муниципальная демократия: от теории к практике: монография. – М.: Юрлитинформ, 2020. – 210 с.
76. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте реформы местного самоуправления // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2024. – Т. 20, – № 1. – С. 4-22. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.101>
77. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте укрупнения муниципальных образований // Среднерусский вестник общественных наук. – 2023. – Том 18. – № 5. – С. 15–35.
78. Никовская Л.И., Якимец В.Н. Муниципальная публичная политика в контексте муниципальных преобразований // Местное право. – 2024. – № 1. – С. 3-18.
79. Одинцова А.В. Местное сообщество: проблема институционализации // Вопросы теоретической экономики. – № 2. – 2023. – С. 52-63. DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2023\_2\_52\_63.
80. Ольховикова С.В., Яковлева С.В. Внедрение одноуровневой модели местного самоуправления на территории Пермского края // Стратегии развития социальных

- общностей, институтов и территорий: материалы VIII Международной научно-практической конференции (Екатеринбург, 18–19 апреля 2022 г.): в двух томах. – Издательство Уральского университета: Екатеринбург, 2022. – Том 1. – С. 280-283.
81. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы. Учебно-методическое пособие. 2-е изд. исп. и дополн. / под ред. В.Б. Зотова. – М.: ГУУ; МГУУ Правительства Москвы, 2010. – 160 с.
82. Осоргин К.С. Трансформация территориальной самоорганизации в контексте реформы муниципального устройства (на примере Пермского края) / К.С. Осоргин // Настоящее и будущее России в меняющемся Мире: общественно-географический анализ и прогноз: Материалы международной научной конференции (XII Ежегодная научная Ассамблея АРГО), Ижевск, 13-18 сентября 2021 года. – Ижевск: Издательский центр «Удмуртский университет», 2021. – С. 463-467
83. Пенизев М. В. Концептуальные проблемы реформы местного самоуправления в России // Российское право: образование, практика, наука. – 2022. – № 4. – С. 63–71. DOI: 10.34076/2410\_2709\_2022\_4\_63.
84. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных странах: сборник материалов Всероссийской конференции с международным участием. Москва, РУДН, 25-29 апреля 2022 г. / под ред. д.ю.н., проф. Л. Т. Чихладзе, к.ю.н. Е. Ю. Комлева. – М.: РУДН, 2022. – 411 с.
85. Романенкова Л.В. Одноуровневая и двухуровневая модели организации местного самоуправления // Студенческая наука. Сборник статей. Под редакцией Н.Н. Розановой. – Смоленск, Издательство: Смоленский государственный университет. – 2022. – С. 158-168.
86. Руф В.С. Двухуровневая система местного самоуправления в России: преимущества и недостатки // Вопросы российской юстиции. – 2024. – № 31. – С. 61-65.

87. Серова Н.А. Местное самоуправление в регионах Севера и Арктики РФ // Современные проблемы науки и образования. – 2015. – № 1. – С. 536-537.
88. Стародубровская И., Славгородская М., Жаворонков С. (Научный консультант: Катаев Д.) Организация местного самоуправления в городах федерального значения. – М.: ИЭПП, 2004. – 151 с.
89. Трансформация публично-правового регулирования местного самоуправления в условиях конституционной реформы: монография / под науч. ред. Б.С. Эбзеева, С.А. Авакьяна; под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2023. – 455 с.
90. Чекменев Д.С., Соловьева Е.А. Модели реформирования территориальной организации местного самоуправления (опыт Ставропольского края) // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Материалы XIII Международной научно-практической конференции. Том Выпуск 17. Часть 3. Отв. редактор В.И. Герасимов. Москва, Издательство: Институт научной информации по общественным наукам РАН. – 2022. – С. 310-312.
91. Швецов А.Н. Реорганизация муниципального пространства: российские реформы в сопоставлении с международной практикой / А.Н. Швецов // Труды Института системного анализа Российской академии наук. – 2023. – Т. 73, – № 2. – С. 3-12.
92. Шугрина Е.С. «Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории»; беседовал коллектив редакции Издательской группы «Юрист» // Государственная власть и местное самоуправление. – 2023. – № 1. – С. 3-7.
93. Шугрина Е.С. Основы местного самоуправления. Настольная книга депутата и муниципального служащего: учебное пособие. / Шугрина, Екатерина Сергеевна. – Калининград: Полиграфычъ, 2023. – 336 стр.
94. Юдина В. В. Как назначить старосту // Местное самоуправление на Алтае. – 2019. – № 8 (105). – С. 45.



# Приложения

## Приложение 1

Год	Всего муниципальных образований	Муниципальные районы	Муниципальных округов	Городских округов	Городских округов, с внутригородским	Внутригородских районов	Внутригородских территорий	Городских поселений	Сельских поселений	Источник
01.01.2019	21501	1731		611	3	19	267	1490	17380	<b>Доклад Минюста:</b> <a href="https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUFoewruB_n0IWPHlbdnVTOFjbGwexs1N0ix6XY1M8uro8bhEIWHa-gTWL--mMH13goo6Mu6Nj4Q-FxUdQ8OdZ6cJSBnbrmtwclhuXnwJpZH36o3EvxU_Ku0NzlRktFyu_Zlg9ftQ%3D%3D%3Fsign%3DPio4z_uG1AaKaRaTKrmdlYebuLKGeWEB4-yy2nD6WSQ%3D&amp;name=Доклад%20Минюста%20МСУ%20в%202020%20году.docx&amp;nosw=1">https://docs.yandex.ru/docs/view?url=ya-browser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUFoewruB_n0IWPHlbdnVTOFjbGwexs1N0ix6XY1M8uro8bhEIWHa-gTWL--mMH13goo6Mu6Nj4Q-FxUdQ8OdZ6cJSBnbrmtwclhuXnwJpZH36o3EvxU_Ku0NzlRktFyu_Zlg9ftQ%3D%3D%3Fsign%3DPio4z_uG1AaKaRaTKrmdlYebuLKGeWEB4-yy2nD6WSQ%3D&amp;name=Доклад%20Минюста%20МСУ%20в%202020%20году.docx&amp;nosw=1</a>
01.01.2020	20846 (-655)	1673 (-58)	33	632	3	19	267	1398 (-92)	16821 (-559)	
01.01.2021	20303 (-543)	1606 (-67)	100 (+67)	632 (-21)	3	19	267	1346 (-52)	16332 (-489)	<b>ЕМИСС:</b>
01.01.2022	19675 (-628)	1544 (-62)	180 (+80)	608 (-24)	4 (+1)	23 (+4)	267	1307 (-39)	15742 (-590)	<a href="https://www.fedstat.ru/indicator/33768">https://www.fedstat.ru/indicator/33768</a>
01.01.2023	18402 (-1273)	1421 (-185)	311 (+131)	588 (-20)	9 (+5)	23	267	1203 (-104)	14580 (-1162)	
01.01.2024	17747 (-655)	1346 (-75)	399 (+88)	579 (-9)	3(-6)	19 (-4)	267	1142 (-61)	13992 (-588)	

## Приложение 2

Федеральный округ	Субъект РФ	2020	2021	2022	2023	2024	
Центральный ФО	Брянская область	0	2	2	2	2	
	Костромская область	0	0	4	6	10	
	Орловская область	0	0	1	1	1	
	Рязанская область	0	0	0	0	3	
	Тамбовская область	0	0	0	0	23	
	Тверская область	4	9	13	22	30	
	<b>Всего</b>	<b>4</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>69</b>	
	Северо-Западный ФО	Республика Карелия	0	0	0	0	4
Республика Коми		0	0	0	0	2	
Архангельская область (без АО)		0	1	5	12	15	
Вологодская область		0	0	0	20	23	
Калининградская область		0	0	12	12	12	
Мурманская область		0	1	7	7	7	
Новгородская область		0	4	4	4	8	
Псковская область		0	0	0	0	8	
<b>Всего</b>		<b>0</b>	<b>6</b>	<b>28</b>	<b>55</b>	<b>79</b>	
Северо-Кавказский ФО		Ставропольский край	<b>0</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>26</b>
Южный ФО			<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Приволжский ФО	Удмуртская Республика	0	0	25	25	25	
	Чувашская Республика	0	0	2	21	21	
	Пермский край	13	18	19	21	21	
	Кировская область	0	6	14	15	15	
	Нижегородская область	0	11	11	36	36	
	<b>Всего</b>	<b>13</b>	<b>35</b>	<b>71</b>	<b>118</b>	<b>118</b>	
Уральский ФО	Курганская область	0	0	2	20	24	
	Тюменская область (без учета АО)	0	0	0	0	0	

	Ханты-Мансийский АО - Югра	0	0	0	0	0
	Челябинская область	0	0	0	1	1
	Ямало-Ненецкий АО	0	3	6	7	7
	<b>Всего</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>28</b>	<b>32</b>
Сибирский ФО	Алтайский край	0	0	1	4	4
	Красноярский край	0	3	3	3	3
	Кемеровская область	13	13	16	17	17
	<b>Всего</b>	<b>13</b>	<b>16</b>	<b>20</b>	<b>24</b>	<b>24</b>
Дальневосточный ФО	Забайкальский край	0	2	2	6	10
	Камчатский край	0	1	1	1	2
	Приморский край	3	8	8	12	17
	Хабаровский край	0	0	0	0	1
	Амурская область	0	2	6	12	13
	Магаданская область	0	0	0	8	8
	<b>Всего</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>39</b>	<b>51</b>
	<b>ИТОГ</b>	<b>33</b>	<b>100</b>	<b>180</b>	<b>311</b>	<b>399</b>