Санкт-Петербургский государственный университет

*ГОЛУБЕВ Дмитрий Валерьевич*

Выпускная квалификационная работа

***Географическая структура местного самоуправления в России как фактор социально-экономического развития***

Уровень образования: бакалавриат

Направление 05.03.02 «География»

Основная образовательная программа СВ.5019. «География»

Профиль: «Региональная политика и территориальное планирование»

Научный руководитель:

Старший преподаватель кафедры

региональной политики и политической географии,

кандидат географических наук

Елацков Алексей Борисович

Рецензент:

Общество с ограниченной ответственностью «Центр социально-экономических и геополитических исследований»

Минин Александр Игоревич

Санкт-Петербург

2021

**Оглавление**

Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования географической структуры муниципальных образований РФ..............................................7

§ 1.1. Понятие и основные принципы организации местного самоуправления..............................................................................................7

§ 1.2. Варианты реализации местного самоуправления за рубежом........13

§ 1.3. Становление местного самоуправления в России и его территориальная организация.....................................................................................................22

Глава 2. Структура и социально-экономическое развитие муниципальных образований как географические явления....................................................59

§ 2.1. Понятие географической структуры местного самоуправления…..59

§ 2.2. Понятие социально-экономического развития и факторы его обуславливающие ...........................................................................................74

Глава 3. Динамика (изменение) географической структуры муниципальных образований как фактор социально-экономического развития территории

§ 3.1. Существующее положение географической структуры местного самоуправления в России...............................................................................107

§ 3.2. Образование муниципальных округов как фактор динамики географической структуры местного самоуправления: предпосылки создания и развитие............................................................................................................109

ЗАКЛЮЧЕНИЕ...............................................................................................123

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ...............................................................................125

ПРИЛОЖЕНИЯ...............................................................................................136

**Введение**

Говоря о процессе социально-экономического развития каких-либо территорий в нашей стране в последние годы нам всё чаще приходится акцентировать своё внимание на ряде некоторых глобальных факторов, непосредственно оказывающих влияние на развитие если не всего мира в целом, то уж точно многих стран и мировых регионов – к подобным факторам однозначно можно отнести мировые экономические и финансовые кризисы, изменения в структуре внешней торговли, климатические изменения и следующая в ответ на подобные вызовы реакция мирового сообщества, а также, несомненно, политические и геополитические взаимоотношения между различными государствами. Нельзя отрицать их серьёзное влияние и при изучении социально-экономических процессов на местном уровне – при исследовании развития множества муниципальных образований в контексте существующей и функционирующей в России системы местного самоуправления, которая характеризуется свой особой формой территориальной организации.

Однако, во всей череде данных, многократно описанных в научной литературе, факторов от нашего внимания скрывается множество других процессов и явлений, влияющих на развитие конкретных территорий, с которыми необходимо считаться и изучением которых нужно заниматься - с целью установления оптимальных путей развития как локальных территориальных образований (в контексте данной работы – муниципальных образований), так и целых Субъектов Российской Федерации, точками роста которых данные образования зачастую являются.

В рамках данной работы автором видится возможность изучения как раз тех процессов и явлений, которые непосредственно сказываются на динамике географической структуры системы местного самоуправления Российской Федерации (в практическом отношении – географической структуры муниципальных образований; подобная формулировка будет использована при формировании цели, объекта и предмета исследования), которая, в свою очередь, в представлении автора, может являться некоторым скрытыми фактором социально-экономического развития на местном и региональном уровне.

Таким образом, цель данного исследования состоит в выявлении роли географической структуры муниципальных образований Российской Федерации в процессе социально-экономического развития на местном и региональном уровне.

Объектом исследования является географическая структура муниципальных образований в Российской Федерации. Предметом - географическая структура муниципальных образований в Российской Федерации как фактор социально-экономического развития на местном и региональном уровне.

Для достижения указанной цели поставлены следующие задачи:

* Определить теоретико-методологические основы исследования, к числу которых относятся:

- понятие и основные принципы организации местного самоуправления,

- варианты его реализации за рубежом,

- система территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации;

* Ввести и охарактеризовать понятие географической структуры местного самоуправления;
* Выделить факторы обуславливающие социально-экономическое развитие на региональном и местном уровнях, предположить место географической структуры местного самоуправления среди них;
* Выделить ряд процессов и явлений, определяющих изменения географической структуры местного самоуправления в Российской Федерации;
* Охарактеризовать текущее состояние географической структуры местного самоуправления РФ и ее динамику, отразить её в виде картосхем и статистического материала;
* Провести анализ и дать оценку влияния определённых ранее процессов и явлений (отражающих динамику географической структуры местного самоуправления) на процесс социально-экономического развития территорий.

Данная работа включает в себя три главы, заключение, список литературы и набор приложений. В первой главе работы решается задача определения теоретико-методологических основ исследования.

Во второй главе автором описывается структура и социально-экономическое развитие муниципальных образований как географические явления – в ней решаются задачи введения и описания понятия географической структуры местного самоуправления; определения её места среди факторов, обуславливающих социально-экономическое развитие на региональном и местном уровнях; выделения ряда процессов и явлений, определяющих динамику географической структуры местного самоуправления.

В третьей главе работы приводится характеристика текущего состояния и динамики географической структуры местного самоуправления РФ, представленная в виде картосхем и статистического материала; затем производится анализ влияния определённых ранее процессов и явлений на процесс социально-экономического развития территорий.

Актуальность исследования данной работы обусловлена новым подходом в исследовании местного самоуправления, выражающимся в переходе от понятия территориальной структуры к понятию географической структуры, предполагающим более широкий контекст исследования (за счёт вбирания в себя понятия территориальной структуры и последующего расширения до географической структуры, отражающей динамичность исследуемых процессов и явлений) и подчёркивающим его географический характер. Подробнее о данном переходе рассказано в конце 1-го параграфа 2-ой главы.

Методологической основой работы являются работы различных географов, политико-географов, правоведов, экономистов и экономико-географов (Чистобаев А.И., Гладкий Ю.Н, Зотов В. Б., Хорев Б.С., Костюков А.Н., Алаев Э.Б., Старцев Я.Ю., Воложанина О.А., Ким О.Л., Феофилова Т.Ю., *Чуб А.А.* и др.), множество нормативно-правовых актов федерального, регионального и местного уровней, Федеральная служба государственной статистики, различные средства массовой информации и прочие сетевые ресурсы.

К методической основе исследования относятся следующие методы: анализ, синтез, сравнительно-географический, статистический, картографический, исторический.

**Глава 1. Теоретико-методологические основы исследования географической структуры муниципальных образований РФ**

§ 1.1.Понятие и основные принципы организации местного самоуправления

В данном параграфе мы ставим перед собой следующие задачи:

1) Рассмотреть и кратко охарактеризовать основные теории осуществления и принципы реализации местного самоуправления;

2) Дать определение понятию местного самоуправления с точки зрения Европейской хартии о местном самоуправлении.

Зародившись в первой половине XIX века, идеи о местном самоуправлении довольно скоро привлекли к себе внимание разных исследователей, учёных, общественных и политических деятелей. Различные политические силы и движения охотно использовали постулаты разных теорий местного самоуправления для построения в своих странах гражданского общества, а также попутного набора «политического веса». Так, продвигаемые ими идеи о необходимости ограничения вмешательства государств в дела общин, которые исторически являлись предшественницами самих государств, и создании на их территории органов местного самоуправления, действующих в общественных интересах и обособленных от государственных органов власти, в совокупности с требованиями незыблемости прав и индивидуальных свобод человека начали быстро набирать популярность среди населения стран Европы, а в последствии и всего мира.

Вместе с этим, идеи местного самоуправления начинали постепенно обретать различные теоретические обоснования – так, в том или ином виде, местное самоуправление затрагивалось в концепциях общественного договора, прав и свобод человека и гражданина, представительного правления и разделения властей, в политических учениях французских просветителей, английских либералов, российских реформаторов XVII-XIX вв и так далее. Таким образом, развиваясь в различных работах учёных и исследователей, местное самоуправление быстро нашло отражение в различных государственных законодательствах, регулирующих муниципальную деятельность (в Англии, Франции, Бельгии, Пруссии и других странах) (Горбатюк Е.С., 2015).

Ученые того времени, такие как Лазаревский Н.И, Михайлов Г.С, Фадеев В.И, выделяли следующие теории местного самоуправления:

1. ***Теория свободной общины* –** данная теория опиралась на идеи естественного права и была разработана немецкими учеными в начале XIX века (К. Гербер, Г. Аренс, Э. Мейер и другие). Её целью являлось обоснование необходимости ограничения вмешательства государства в дела общин, исторически являвшихся предшественницами государства.

Для теории свободной общины присущи следующие основополагающие принципы организации местного самоуправления (Батычко В.Т., 2010; Горбатюк Е.С., 2015):

* избираемость органов местного самоуправления членами общины;
* разделение дел, которыми ведает община, на собственные и препорученные ей государством;
* признание органов местного самоуправления органами общин, а не государства;
* невмешательство государственных органов в собственную компетенцию общины. Они должны лишь следить за тем, чтобы община не выходила за пределы своей компетенции.

Н.И. Лазаревский, говоря о данной теории, отмечал: *«Община, действительно, исторически была старше государства. Опираясь на этот исторический факт, можно было говорить об общине как естественном, в силу вещей необходимом, союзе, который создан не государством и который поэтому является для государства неприкосновенным»* (Лазаревский Н.И., 1903).

1. ***Общественная теория самоуправления* –** суть этой теории сводилась к противопоставлению местного общества государству: ставился вопрос о полной обособленности общинных органов власти от государственных. Таким образом, теория общественного самоуправления подразумевала, что дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. Однако такие взгляды на местное самоуправление существовали достаточно недолго, поскольку, как отмечает Старцев Я.Ю, на практике «оказалось довольно сложно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные, порученные для исполнения общинам. Например, дорожное строительство, местные налоги, охрана общественного порядка, заведование образованием, культурой, здравоохранением и т.п. не могут считаться чисто общественными делами и противостоять делам государственным» (Старцев Я.Ю., 2003).

Другим направлением общественной теории самоуправления является так называемая *хозяйственная теория*, резвившаяся из теории (естественной) общины. Сторонники этой теории делали упор не только на признание самоуправляющейся общины в качестве самостоятельного субъекта права, но и на реализацию ею коммунальной деятельности. Считалось, что местное самоуправление чуждо политике, но имеет свою особую сферу хозяйственной деятельности (Батычко В.Т., 2010).

1. ***Государственная теория самоуправления*** - критика общественной теории самоуправления дала толчок к разработке государственной теории самоуправления. Её сущность состоит в том, что органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, что их компетенция является не какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается, и регулируется государством.

Авторы теории - Лоренцо Штейн и Рудольф Гнейст – пришли к очевидному выводу: местное самоуправление — это лишь одна из форм организации местного государственного управления, которое обладает определенной автономией в решении местных вопросов*.*

Можно выделить следующие ключевые принципы государственной теории самоуправления:

* учреждения самоуправления обязательно должны действовать как в общественных, так и в государственных интересах;
* организация самоуправления на местах строится на основании закона;
* местные органы являются агентами центральных ведомств, оказывающих услуги населению;
* Выбор предметов деятельности определяется государством.

1. ***Юридическая и политическая теории* –** в результате расхожего мнения Л. Штейна и Р. Гнейста по поводу определяющих признаков местного самоуправления в рамках данной теории получили развитие сразу два течения: юридическое— Л. Штейна и политическое — Р. Гнейста.

***Юридическая теория Л. Штейна*** получила широкое распространение в кругу ученых и государственных деятелей. Согласно этой теории органы местного самоуправления, хотя и входят в систему органов государственной власти и тем самым подчинены им, являются особыми юридическими лицами, обладающими правами и обязанностями, наделены собственностью, имеют право самостоятельно вступать в имущественные отношения.

***Политическая теория Р. Гнейста*** заключалась в том, что основу самоуправления составляет совокупность юридических гарантий, обеспечивающих самостоятельность самоуправляющимся единицам. Её сторонники противопоставляли царским чиновникам людей, выбранных местным населением. В данной теории акцент делался на выборность в местном самоуправлении, которая в основном и обеспечивала самостоятельность этих органов.

1. ***Теория дуализма* –** по своей сути теория является симбиозом общественной и государственной теории, согласно которой муниципальные органы сохраняют автономию в местных делах. Однако осуществляя государственно-властные полномочия, они выходят за рамки местных интересов и в данном случае должны действовать как инструмент правительственной администрации. Таким образом, обосновывается вмешательство государственных органов в дела местного самоуправления в тех случаях, когда этого требуют общенациональные интересы (Батычко В.Т., 2010; Горбатюк Е.С., 2015).

Рассмотрев основные теории местного самоуправления, мы можем убедится, что в рамках основных идей и концепций, постулаты о сущности и роли местных органов в жизни граждан (общин) не редко отличались друг от друга. На этом фоне важной вехой в истории развития местного самоуправления стала принятая в 1985 году *Европейская хартия местного самоуправления* – международный документ, определяющий фундаментальные принципы функционирования органов местного самоуправления. Данный документ позволил обобщить основные идеи и понятия некоторых теорий местного самоуправления, а также выявить некоторые универсальные принципы организации системы местных органов в самых разных странах (Европейская хартия местного самоуправления, 1985).

В самой Хартии под ***местным самоуправлением*** *понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения."*

Помимо данного понятия, Хартия также определяет ключевые принципы деятельности местного самоуправления и обосновывает необходимость его создания – так, например, официальное резюме данного договора (документа) гласит: «публичная власть должна преимущественно осуществляться органами власти, наиболее близкими к гражданину. А предоставление полномочий органу более высокого уровня должно производиться только тогда, когда требования координации и объема поставленной задачи, а также требования эффективности и экономии не позволяют решить ее на более низком уровне.» (Совет Европы. Подробная информация о Договоре №122).

Обычно, в сферу компетенции местных органов в развитых странах входит: управление полицией, социальными службами, пожарная охрана и обеспечение безопасности граждан в целом; строительство и обслуживание местных дорог; строительство и эксплуатация жилья, спортивных сооружений, социальных учреждений; общественный транспорт; местные налоги и многое другое (Старцев Я.Ю., 2003).

Всего хартию в разные годы подписали все 47 стран, выходящих в Совет Европы, отразив со временем многие ключевые положения этого документа в своих национальных законодательствах со свойственной каждой стране спецификой. Подобные различия между моделями объясняются в первую очередь исторической составляющей. Так, исторический процесс проходил в разных странах и регионах со своими особенностями и отличительными чертами, оставив после себя множество вариаций государственного устройства и, в частности, организации местного самоуправления.

С целью рассмотрения особенностей организации местного самоуправления в различных странах, нами будет взята за основу одну из нескольких классификаций форм организации местных органов. На её основе мы постараемся проследить основные общие черты между моделями МСУ в зарубежных странах, а также некоторые весьма значимые отличия.

§1.2. Варианты реализации местного самоуправления за рубежом

В данном параграфе мы ставим перед собой следующую задачу:

1) Привести классификацию различных, функционирующих в мире, систем местного самоуправления; дать их краткую характеристику;

В настоящее время выделяют различные классификации систем местного самоуправления (управления**[[1]](#footnote-1)**) в разных странах мира. Так, В.Е. Чиркин предлагает выделять англо-саксонскую, европейскую и либеральную системы. По мнению А.М. Лимонова, уместно выделять англо-саксонскую, континентальную, иберийскую системы и систему советов. Я.Ю. Старцев и др. авторы говорят об англосаксонской, романской, германской, скандинавской моделях (Старцев Я.Ю., 2003; Чиркин В. Е., 2008; Местное самоуправление в Российской Федерации, Лимонов А. М., 2002).

В своей работе будет отражена именно классификация Я.Ю. Старцева, которая рационализирует и систематизирует существующее разнообразие систем управления, объединяя их в большие группы по принципу принадлежности к той или иной правовой семье. По моему мнению, данная классификация является наиболее простой и понятной из всех вышеперечисленных, наглядно показывая общие направления развития местного самоуправления в зарубежных странах. Принадлежность к правовой семье при этом является наиболее объективным, на мой взгляд, критерием их выделения, поскольку именно правовое регулирование является основой той или иной системы местного управления.

Итак, Я.Ю. Старцев выделяет 4 системы местного самоуправления: англосаксонскую, романскую, германскую (включающую в себя отдельные подмодели) и скандинавскую. Охарактеризуем каждую из них (Старцев Я.Ю., 2003).

1. ***Англосаксонская система управления*** – система управления, возникшая в Великобритании и получившая распространение в ряде других странах с англосаксонской правовой системой, таких как Ирландия, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и т.д. Исторически местное управление в данной модели сложилось из местных общин и приходов, а также из городов, управление которыми постепенно «выстроилось» в государственную вертикаль управления страной.

Формально представительные органы местного управления в данной модели выступают как действующие автономно в рамках предоставленных им полномочий, а прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим и вовсе отсутствует. Ещё одной из её особенностей является отсутствие на местах уполномоченных центрального правительства, непосредственно опекавших бы в случае своего присутствия представительные органы, избираемые населением административно-территориальных единиц. В странах с такой системой местного управления (в первую очередь в США) ряд должностных лиц избирается непосредственно населением. Значительными полномочиями здесь обычно наделяются комиссии (комитеты) местных представительных органов, компетенцией которых является управление полицией, социальными службами, пожарная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и многое другое.

Контроль за деятельностью местных органов в англосаксонских странах осуществляется в основном косвенным путем: через центральные министерства, а также с помощью судов, а они имеют право предпринимать лишь те действия, которые прямо предписаны им законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий.

*Делая вывод об Англосаксонской системе управления, можно заключить, что органы местного управления**в данной модели имеют определённую автономию в вопросах решения местных вопросов. Ключевым же критерием отграничения от всех других государственных органов является их локальный характер.*

1. ***Романская (континентальная) система управления*** – модель местного управления, получившая распространение в большинстве стран мира, относящихся к Романо-германской правовой семье (в нее входят правовые системы стран континентальной Европы и большинства бывших колоний этих стран).

Впервые данная система возникла во Франции и уходит своими корнями в историю этой страны, когда главной опорой королевской власти служили полномочные представители монарха, а не органы местного самоуправления коммуны. Следствием этого является специфика данной модели управления, основанием которой является сочетание прямого государственного управления на местах и самого местного самоуправления. В этом заключается основное отличие континентальной системы управления от англосаксонской. Так, представители государственной администрации осуществляют надзор за деятельностью местных нормотворческих и правоприменительных органов, а также выполняют некоторые другие важные функции (Старцев Я.Ю., 2003).

Таким образом, данная модель в определенной степени ограничивает права местного самоуправления административной опекой со стороны назначенного ею чиновника, который при необходимости может приостановить решения местного органа самоуправления, обратиться к центральным органам государства с предложением о смещении мэра или роспуске коллегиального органа, а также подать жалобу в специальный административный суд на деятельность органа самоуправления (Макарина А.В., 2008).

Ярким примером такого контроля за деятельностью местного самоуправления может служить деятельность *префектов департаментов* и *супрефектов коммун* во Франции - государственных должностных лиц, являющихся представителями центрального правительства. Главной целью подобных государственных представителей является осуществление контроля за всеми без исключения решениями органов местного самоуправления. Если они посчитают решение местных органов незаконным, то будут вправе предложить принявшему его органу отозвать или изменить его, или даже сразу напрямую передать дело в административный суд, не прибегая к предварительному обращению к издавшему решение органу. Однако также стоит отметить, что подобному контролю подлежит исключительно законность решений. Предлагать органам местного самоуправления изменить свое решение по мотивам иного понимания целесообразности представители государства не вправе. И хотя реформой 1982 г. во Франции было закреплено отсутствие соподчиненности между различными уровнями местного управления, что несколько ослабило власть префектов, в целом система государственного контроля сохранилась.

*Итак, характер взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти в романской системе предполагает её использование в основном в государствах с сильными традициями централизации власти, подразумевающими административный надзор и контроль центра над местными представительными органами.*

Со временем, в рамках каждой из вышеуказанных систем появилось большое количество вариантов – так называемых смешанных систем, являющихся их непосредственной разновидностью. Так, англосаксонская система существенно трансформировалась в бывших английских колониях, особенно в результате столкновения с принципом федерализма. В континентальной системе, в свою очередь, выделился ряд подтипов. Например, в качестве отдельных, смешанных систем в данный момент выделают Германскую модель местного (коммунального) управления и Скандинавскую модель (Старцев Я.Ю., 2003; Макарина А.В., 2008).

1. ***Германская систем местного управления*** – модель местного управления, имеющая сходства как с англосаксонской, так и с континентальной моделями и обладающая при этом некоторыми специфическими чертами.

Гарантом местного самоуправления в Германии является *Основной закон ФРГ****[[2]](#footnote-2)***, который закрепляет право общин**[[3]](#footnote-3)** на регулирование в рамках закона всех дел местного общества и наделяет правом самоуправления объединения общин (районы). Эта же статья закона предусматривает обязательность существования, на уровне общин и районов, выборных представительных органов власти (В.В. Маклаков, 2003).

Также закон определяет и обязанности федеральных земель по отношению к местному самоуправлению, а именно:

* поддержание входящих в них территорий в их стремлении к самоуправлению и самостоятельному развитию;
* осуществление консолидации местных территориальных образований.

Федерализм и национальное строительство, основанное на союзе территорий, сильно повлияли на устройство местного самоуправления в Германии. Подробнее всего вопросы местных органов регулируются на уровне законодательства всех 16 федеральных земель, каждая из которых имеет свою конституцию. В ней изданы специальные законы, регулирующие устройство и деятельность институтов местного самоуправления, а также регламентирующие возможность выхода за рамки этих полномочий.

Земли Германии делятся на *округа*, не имеющие представительных органов, а те в свою очередь делятся на *районы* и *города со статусом районов*, в которых уже выделяются *общины*. Общинам предоставлено право «вершить», в рамках закона и под свою ответственность, все дела местного сообщества, например, строительство и обслуживание местных дорог, планирование и обустройство территории, социальная помощь и поддержка молодежи, строительство школ, обеспечение безопасности и многое другое.

Органы местного самоуправления формируются путем выборов, а их функционирование и структура различаются в зависимости от того, к какой модели могут быть отнесены положения, действующие в той или иной земле. В настоящее время в ФРГ сложилось и существует 4 основные территориальные модели местного самоуправления:

* *Модель магистрата* традиционно используется прежде всего в городских поселениях (Гессен, Гамбург и др.). Граждане общины выбирают представительный орган общины - *совет*, который в свою очередь выбирает коллегиальный орган управления - *магистрат*, являющийся органом исполнительной власти. Он представляет общину в отношениях с гражданами и другими органами власти, готовит и исполняет решения совета (в том числе бюджет), а также руководит администрацией общины. В его состав входят *бургомистр* – глава магистрата, выбираемый советом*,* и *назначенные (прикомандированные) чиновники.*

Особенностью данной системы является последовательный контроль за законностью принимаемых решений магистрат может опротестовать и отказаться выполнять противоправное решение совета, а бургомистр в свою очередь - решение магистрата.

* *Северогерманская модель*копирует английскую систему организации местной власти. Граждане общины выбирают *совет*, который избирает из своего состава *бургомистра*, выполняющего представительские функции, и назначает *профессионального управленца* на должность директора общины, единолично руководящего администрацией и исполняющего решения совета. В Нижней Саксонии также создается еще один орган управления: *административный комитет*, который готовит решения совета по специально оговоренным вопросам.

Данная модель предполагает также строгую систему взаимного контроля и взаимодействия совета, общинного директора и комитета управления, а её главным преимуществом является наличие профессионального управления.

* *Модель бургомистра*(земли Рейнланд-Пфальц, Саар и др.) очень похожа на организацию Французских коммун. Избранный гражданами *совет*, выбирает из своего состава бургомистра и параллельно назначает из числа профессиональных управленцев и из собственного состава *управу*, задачами которой является подготовка решений совета и руководство - под началом бургомистра - общинной администрацией.
* *Южногерманская модель*(Бавария, Саксония и др.)в целом повторяет характеристики бургомистерской модели, но в отличии от неё граждане путем прямых всеобщих выборов выбирают не только совет, но и самого бургомистра.

1. ***Скандинавская система местного управления*** – модель, основанная на романо-германских правовых принципах и тесно связанная с датской традицией (вхождение в состав единого государства до конца XV в., территориальная близость, культурное и языковое родство сыграли в этом немалую роль). Отсутствие в Дании регионального сепаратизма (как в странах Романской системы) и явного союзничества (как в Германии) позволили ей значительно сблизиться со странами Скандинавии, а её влияние сказалось и на организации местного самоуправления, обладающего в скандинавских странах значительным числом близким черт, отличающих их от других европейских государств.

Для скандинавской модели характерно развитое общинное самоуправление, которое зачастую опирается на прямую демократию и подкреплено труднодоступностью ряда территорий и их экономической автаркией, что до сих пор сдерживает экспансию прямого государственного управления. Однако несмотря на всё это, местное самоуправление не является противоположностью централизованному, унитарному государству, как это могло бы быть в случае развитого регионализма, а наоборот, почти полностью интегрируется в государственный механизм управления. В отличие от других европейских стран в скандинавском регионе все реформы, исходящие «сверху» и направленные на децентрализацию, не встречают ни сопротивления, ни требований самостоятельности со стороны органов самоуправления. Компетенции и полномочия в Скандинавской модели распределяются между разными уровнями власти, исходя из единой целесообразности, а местным сообществам передается максимум социальных функций государства.

На местном же уровне органы прямого государственного управления и вовсе отсутствуют, а контроль за деятельностью органов местного самоуправления ведётся на региональном уровне и распределен между государством, гражданами и специально создаваемыми общественными органами (Старцев Я.Ю., 2003; А.В. Макарина, 2008).

*В целом, в Скандинавской системе местное самоуправление дополняет государственное управление, не вступая с ним в конфликт и является одним из столпов концепции «социального государства», существующей в странах Скандинавской модели самоуправления; выборность и самостоятельность местных органов – рациональный способ учитывать местные интересы, непосредственно являющиеся и частью интересов всей нации.*

*Рассмотрев все основные системы местного самоуправления, мы можем прийти к выводу, что в зарубежных странах к настоящему моменту накоплен огромный опыт действия различных моделей, отличающихся друг от друга порядком формирования органов местного самоуправления, их полномочиями на местах, специфическими чертами взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти и тд.*

*Различие же между моделями объясняется в первую очередь исторической составляющей. И действительно, исторический процесс проходил в разных странах и регионах со своими особенностями и отличительными чертами. Он оставил нам множество вариаций государственного устройства и, в частности, организации местного самоуправления. Безусловно, в истории не раз встречались случи отхода от устоявшихся норм и традиций, формировавшихся веками, но в большинстве своём те культурные, возможно, даже менталитетные различия между социальными общностями прослеживаются нами даже спустя десятки и сотни лет.*

*Мировой опыт организации местного самоуправления оказался полезен и для современного Российского государства. Его обобщение и последующие выводы очень сильно помогли в становлении местного самоуправления в Российской Федерации в начале 90-ых годов. В современное же время он также являются хорошим помощником по части повышения эффективности организации местных органов и их деятельности в нашей стране.*

§1.3. Становление местного самоуправления в России и его территориальная организация

В данном параграфе мы ставим перед собой следующую задачу:

1) Рассмотреть историю становления местного самоуправления в нашей стране в течении трёх различных периодов её развития - дореволюционного, советского и современного;

2) Дать характеристику территориальных основ организации системы местного самоуправления в Российской Федерации, также оценить её изменения в течении последующих лет;

3) Зафиксировать существующую в настоящий момент схему территориальной организации местного самоуправления; выделить и кратко охарактеризовать основные этапы становления системы местного самоуправления в Российской Федерации.

**1**

*Дореволюционный период*

В современной науке нет единого мнения о том, когда именно в нашем государстве появилось первое подобие местных органов. Так, выдвигались предположения, что первые подобия общинного самоуправления появились ещё во времена Царской Руси. Некоторые видели истоки во временах Новгородской республики, в которое практиковалась особая форма принятия решения: народное собрание - вече, являвшееся по своей сути инструментом прямой демократии.

Тем не менее, принято считать, что началом развития местного самоуправления в России являлись *земская и городская реформы*, инициированные Александром II в 1864 и в 1870 годах соответственно и являвшиеся своеобразным продолжением Крестьянской реформы в России. Определённое влияние на них оказала общественно-хозяйственная теория самоуправления, согласно которой именно земские учреждения, будучи общественными органами, должны решать общественно-хозяйственные вопросы местной жизни.

Таким образом, реформы Александра II закрепили положения о создании на территории Российской Империи выборных распорядительных органов власти: *губернских и уездных земских собраний*, получивших в ведение земский бюджет и широкие полномочия по ведению местного хозяйства (например, строительство дорог, школ, развитие местной торговли и промышленности). И хотя данные реформы не коснулись значительной части территории страны (право на создание земского самоуправления получили лишь 34 из 69 губерний), их направленность на децентрализацию и на ограничение влияния на местах высших государственных чинов стала большим шагом для всего Российского государства.

Следующим и по совместительству последним шагом, касающимся местного самоуправления в дореволюционной России, стали так называемые *контрреформы* Александра III, а именно *Положение о земских учреждениях* 1890 года и *Городское положение* 1892 года. Данные реформы вносили некоторые изменения и уточнения в деятельность земских органов, попадавших теперь под непосредственный контроль правительственных чиновников, задачами которых стали надзор за законностью действий самих местных органов, а также соразмерность их деятельности по осуществлению своих функций. Лица, избираемые в коллегиальные органы земского и городского самоуправления, теперь считались состоящими на государственной службе, а сами земства при этом начали получать специальные выплаты из казны для ведения дел местного значения. Итогом контрреформ Александра III стала заморозка различных проблем и постепенное нарастание противоречий в обществе.

В революционный период 1905-1907 годов коллегиальными представительными органами народной власти стали новообразованные *советы*, образовавшие качественно новый тип организации органов местного самоуправления. Его основой стали многочисленные собрания, проводившиеся 2-4 раза в месяц для решения насущных вопросов городского общественного самоуправления. C первых дней своего существования советы стремились поставить органы местного самоуправления под свой контроль, стараясь постепенно сменять органы земского и городского самоуправления. Как следствие, в 1917 году в качестве противовеса Советам Временным правительством была принята декларация, посвящённая реформе местного самоуправления на основе всеобщего избирательного права, однако осуществиться в полной мере ей было не суждено – грянула Октябрьская Революция (Батычко В.Т., 2010; Захарова Л.Г, 1968; Шамхалов М.А., 2011; Чистобаев, 2014).

*Советский период*

С приходом советской власти в стране на местном уровне были учреждены Советы народных депутатов, целями которых являлось решения целого комплекса задач и проблем, непосредственно касающихся местного населения. Однако, фактически Советы, объединённые государством в одну систему, стали лишь продолжением структуры государственной власти со свойственной ей жесткой подчиненностью нижестоящих органов вышестоящим, а истинными их целями стали лишь партийные и общегосударственные интересы. В дальнейшем, вплоть до периода оттепели, местное самоуправление рассматривалось в СССР исключительно как институт буржуазной демократии. Лишь только в 60-70-ых годах начали появляться публикации, посвящённые совершенствованию организации местного самоуправления, но и то - лишь как основы административно-территориального деления СССР на нижнем уровне. Стимулом к появлению данных исследований являлся процесс обезлюдивания многих сельских районов страны, вызванный возросшими темпами урбанизации, сопровождавшейся миграционными потоками в города.

Данная проблема была поднята и при подготовке проекта Конституции СССР 1977 года, в которой в последствии было закреплено положение о существовании в Советском Союзе системы местных органов государственной власти, однако принципиальных изменений в организации органов местного самоуправления в стране данное положение не внесло (Конституция Союза Советских Социалистических Республик, принята 7 октября 1977 г.).

Дальнейшее возвращение к вопросам местного самоуправления произошло только на закате советского государства. Так, в 90-91 годах был принят сначала Закон СССР №1474-1 от 09.04.1990 *«Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»*, а затем и Закон РСФСР от 06.07.1991 №. 1550-1 *«О местном самоуправлении в РСФСР»*, целью которых было регулирование роли местных Советов в государстве после перестройки. При этом, какие-либо территориальные основы местного самоуправления данные нормативно-правовые акты не затрагивали (Закон СССР №1474-1; Закон РСФСР № 1550-1).

В марте 1990 года в РСФСР состоялись первые конкурентные выборы - наравне с выборами народных депутатов по всей стране прошли выборы в местные советы. Однако, события августа 1991 года и последующий развал СССР положили начало дальнейшему разрушению системы советов, которые в непростых сложившихся условиях неизбежно начинали вступать в конфронтацию с органами исполнительной власти. Это стало поводом для их последующей постепенной замены на администрации, взявшие на себя полномочия предшественников. А уже в 1993 году в результате политического кризиса, вылившегося в противостояние представительных и исполнительных органов власти, произошёл разгон Съезда народных депутатов и Верховного совета, который ознаменовал полную и окончательную ликвидацию системы Советов в Российском государстве (Шамхалов М.А., 2011).

*Таким образом, с установлением в стране советской власти традиция организации местного самоуправления в нашей стране была прервана, а система Советов, подменившая собой органы местного самоуправления и ставшая неотъемлемой частью государственной вертикали власти, не выполняла функций, осуществление которых подразумевали интересы местного населения. Возрождение же института местного самоуправления в дальнейшем было осуществлено лишь после распада СССР и системы Советов всех уровней, в условиях которой создание рабочего и эффективного инструмента самоуправления выглядело мало возможным. Началась новая веха в истории Российского государства и, в частности, её системы местного самоуправления.*

*Современный период*

Основополагающим шагом в становлении местного самоуправления в РФ стало принятие 12 декабря 1993 года *Конституции Российской Федерации*, которая заложила основы новой государственно-политической системы, отвечающей принципам правового государства и демократии. Будучи высшим нормативным правовым актом в Российской Федерации, конституция закрепила принципиальность существования на территории нашей страны органов местного самоуправления. Так, 12 статья 1 главы конституции гласит: «*В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.»*.

При этом, согласно Конституции, установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления наравне, а также организацией системы органов государственной власти находится в совместном ведении Российской Федерации и Субъектов Российской федерации (Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993).

Подробное описание местного самоуправления, его цели и задачи, пути осуществления и полномочия нашли своё отражение в 8 главе конституции. Приведу ключевые её положения:

* целью местного самоуправления является *«обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью»;*
* его осуществление происходит гражданами *«путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»;*
* географически местное самоуправление осуществляется *«в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура его органов при этом определяется населением самостоятельно»;*
* *«изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий»;*
* *к вопросам ведения местных органов относится управление муниципальной собственностью; формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установка местных налогов и сборов, осуществление охраны общественного порядка, а также решение иных вопросов местного значений;*
* *законом также возможно наделение органов местного самоуправления «отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств»;*
* *«местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами».*

Поначалу, принципы местного самоуправления, заложенные в конституции, сильно искажались в нормативных актах субъектов Российской Федерации, и дополнительным источникам в вопросах их трактовки становились решения Конституционного суда, которые зачастую имели явные расхождения с определением местного самоуправления, закреплённым Европейской хартией местного самоуправления (Юдахина И.В., 2009).

Появление же самого термина «муниципальное образование» как юридически закреплённого понятия произошло в 1994 году, когда был принят первый Гражданский кодекс Российской Федерации, установивший муниципальные образования субъектами гражданского права наряду с Российской Федерацией и Субъектами РФ. Впрочем, чёткого определения «муниципального образования» в кодексе не содержалось (Гражданский кодекс Российской Федерации, 30.11.1994 г.).

На этом фоне логичным продолжением формирования нормативно-правовой базы для развития местного самоуправления в РФ стал принятый 28 августа 1995 года федеральный за­кон№ 154-ФЗ *«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*, определивший местное самоуправление как важный институт гражданского общества и как одну из основ народного суверенитета на местном уровне.

Согласно нему, структура местного самоуправления представляла собой некоторый симбиоз государственной и общественной теорий, а его главным принципом стало формирование местных органов, наделённых публично-властными полномочиями и не находящихся при этом в прямом подчинении органам государственной власти.

Этим же законом было наконец закреплено определение муниципального образования – так, согласно документу, это *«городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления»* (№ 154-ФЗ).

Таким образом, «муниципальное образование» в описании № 154-ФЗ было наделено рядом базовых признаков – так, во-первых, оно обязательно должно характеризоваться наличием некоторой ограниченной населённой территорией; во-вторых, на данной территории должно в полной мере осуществляться местное самоуправление, подразумевающее издание действующих на данной территории различных правовых актов; в-третьих, ему присуще наличие муниципальной собственности, собственного бюджета и устава, а также выборных органов местного самоуправления; в-четвёртых, оно должно обладать автономностью в решении вопросов местного значения (№ 154-ФЗ).

Важность Федерального за­кона№ 154-ФЗ *«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* сложно переоценить. Именно он впервые внёс некоторую ясность в общий облик местного самоуправления в России, обозначив его роль в осуществлении народовластия, его правовые, экономические и финансовые основы, а также гарантии существования. Положения данного закона, а также закреплённое в конституции отделение местных органов от структур государственной власти, позволили привести систему местного самоуправления в РФ в соответствие с принципами Европейской хартии местного самоуправления, которая, будучи приоритетным документом для каждого из подписавших её государств, была ратифицирована Россией 11 апреля 1998 года (Шамхалов М.А., 2011).

В то же время, проработка положений закона являлась очевидно недостаточной – документ по своему размеру был относительно небольшим и носил скорее рамочный характер. Например, закон № 154-ФЗ устанавливал общий для всех муниципальных образований – как для крупных городов-миллионников, так и для отдалённых сельских территорий и поселений - перечень вопросов местного значения, включающий в себя 30 самых разных положений. При этом, документ не устанавливал каких-либо общих принципов территориальной организации местного самоуправления, оставляя право в их выборе каждому конкретному Субъекту Российской Федерации (№ 154-ФЗ).

Делая первые шаги, процесс становления системы местного самоуправления в Российской Федерации постепенно обретал законодательную основу, однако на практике ему пришлось столкнуться с целым рядом трудностей. Так, например, незавершённость формирования институтов гражданского общества на момент принятия закона стала серьёзной преградой для эффективного функционирования местных органов. Также большой проблемой стал долгий и болезненный переход к рыночной экономике, повлёкший за собой кризис и, как следствие, сильное снижение уровня жизни большой части населения, что не могло не ударить по бюджетам местных органов самоуправления. Острой оставалась и политическая ситуация в стране, сводившая на нет попытки направить и без того ограниченный административный ресурс в нужное русло. Все эти факторы сильно тормозили процесс становления местного самоуправления, органы которого в теории должны были наравне конкурировать с государственными органами в решении определённых задач (Шамхалов М.А., 2011).

В дальнейшем, в период с 1996 по 1998 год был принят целый ряд других федеральных законов, вносящих изменения в Гражданский, Налоговый и прочие кодексы РФ и тем самым уточнявших область ведения местных органов в различных сферах, таких как: образование, культура, здравоохранение, предпринимательство и так далее. Данные изменения позволили провести правое урегулирование большого количества вопросов местного самоуправления, связанных с пробелами в действовавшем законодательстве. Однако, в то же время практика назначения глав городов (городских округов) и муниципальных районов региональными губернаторами в некоторых субъектах РФ так и не была прервана, что делало невозможным образование полноценных органов местного самоуправления. При этом принятие нового Бюджетного и Налогового кодексов сильно сказалось на и без того не большой доходной базе местных бюджетов, сделав большинство муниципальных образований дотационными (Костюков А.Н, 2011).

*В целом, несмотря на попытки усовершенствования системы местного самоуправления в России, возложенная на местные органы часть государственных полномочий ни коим образом не была обеспечена соответствующим финансированием. Пытаясь хотя бы частично решить данную проблему, в конце 90-ых годов начался процесс объединения муниципальных образований с целью уменьшения дефицитности их бюджетов, однако этот шаг лишь оттягивал необходимость серьёзного и масштабного реформирования системы местного самоуправления в стране.*

Новый Федеральный закон № 131-ФЗ *«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* от 6 октября 2003 года стал как раз тем шагом, с которого и началась реформа местного самоуправления в России. Будучи частью большой Административной реформы, она была призвана повысить эффективность деятельности местных органов, четко разграничить полномочия и ответственность между ними и органами государственной власти, привести финансовые ресурсы органов местного самоуправления в соответствие с объемом их полномочий, а также в целом призвана унифицироваться основные принципы функционирования института местного самоуправления в России (Гладкий, 2015).

Главной особенностью данного закона, по сравнению с законом 1995 года, является детализированность нормативно-правового регулирования большинства вопросов, связанных с местным самоуправлением. Так, закон вводит следующее понятие о местном самоуправлении: «*Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.»* (№ 131-ФЗ).

Исходя из положений данного закона в исходной его редакции мы также можем наконец сформулировать более-менее конкретное определение муниципального образования - *городского, сельского поселения, нескольких поселений, объединенных общей территорией и межселённых территорий, части территории города федерального значения, в границах которых население непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения исходя из его интересов* (№ 131-ФЗ).

Также документ затронул многие вопросы, касающиеся полномочий местных органов по решению вопросов местного значения, их финансов, статуса и многое другое.

К некоторым его особенностям можно выделить следующее:

* Данный закон определяет различия между «вопросами местного значения» и государственными полномочиями, которыми наделены местные органы. При этом, определяя перечни вопросов местного значения (в исходной редакции - для поселений, муниципального района и для городского округа; в поздних редакциях – также и для муниципального округа, внутригородского района), он не делал различий между городскими и сельскими поселениями с точки зрения их полномочий (позднее ситуация изменилась – см. **Приложение 1.**);
* Закон допускал большую свободу действий органов местного самоуправления по решению местных вопросов. Так, местные органы могут полностью распоряжаться своими средствами без какого-либо ограничения расходов, а также при наличии их собственных финансовых ресурсов имеют право решать вопросы, выходящие за рамки их компетенции и не отнесённые к компетенции государства;
* Выделяется несколько форм организации муниципальной власти. Глава муниципального образования в зависимости от законодательства субъекта может избираться как напрямую населением, так и советом из своего состава. При этом может допускаться возможность совмещения должности главы исполнительного органа и председателя совета, или же, наоборот, эти две функции могут быть несовместимы;
* Юридическая ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством чётко регламентирована и в ряде конкретных случаев предусматривает возможность роспуска представительного органа или отстранение от должности главы муниципального образования, а также временная передача полномочий местных органов органам государственной власти (Костюков А.Н, 2011; № 131-ФЗ).

Таким образом, местное самоуправление, отделённое в своей сущности от государственной власти, должно способствовать участию граждан по месту своего жительства в управлении различными, местными делами территории как непосредственно, так и через избираемые ими местные органы. В структуру местного самоуправления входит представительный орган — дума, собрание или совет, состоящие из депутатов, решающие ключевые вопросы местного значения; глава муниципального образования, избираемый местным населением или представительным органом местного самоуправления; а также местная администрация (помимо этого, в структуре МО могут существовать и иные местные органы, если данное положение закреплено в уставе муниципального образования) (№ 131-ФЗ).

**2**

По-настоящему важными для нашего исследования стали положения закона, закрепляющие принципиально новую систему **территориальной организации органов местного самоуправления** в нашей стране. Так, ей впервые была посвящена целая глава закона, включавшая в себя ряд статей, затрагивающих сущность понятия территории муниципального образования (ст.10); критерии обоснования границ муниципальных районов, городских и сельских поселений**[[4]](#footnote-4)** (ст.11); принципы изменения границ муниципальных образований (ст.12).

С момента принятия № 131-ФЗ основой единицей местного самоуправления официально становятся *муниципальные образования –* фактически любые населённые территории, на которых осуществляется местное самоуправление.При этом их административный центр определяется с учётом местных традиций и сложившейся социальной инфраструктуры. Преобразование же или упразднение муниципальных образований (например, из-за изменения границ субъектов РФ), а также установление и изменение границ их территорий осуществляется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации, и лишь с согласия местного населения (при условии, что территория входящих в состав муниципального образования поселений и населенных пунктов будет отнесена к другому муниципальному образованию) (Костюков А.Н, 2011; № 131-ФЗ).

Первоначально по своим функциям, а также по типу бюджетного регулирования, законом выделялось 2 уровня функционирования местного самоуправления – уровень муниципальных районов и городских округов и уровень поселений:

1. *муниципальные районы*, в составе которых могут входить: *городские, сельские поселения*, а также *межселенные территории*, не являющиеся муниципальными образованиями, поскольку на их территории местное самоуправление не осуществляется.
2. *городские округа*,

Отдельно, вне этих двух уровней были выделены *внутригородские территории городов федерального значения*. В 2014 года наравне с обычными городскими округами появилась их разновидность - городские округа с внутригородским делением, в которые входят внутригородские муниципальные образования. В 2019 году был образован ещё один новый тип муниципального образования – муниципальный округ, также действовавший на одном уровне с городскими округами. Постараемся дать краткую характеристику каждому типу из муниципальных образований на основании Федерального Закона № 131-ФЗ в исходной, а также в более поздних его редакциях.

**Муниципальные районы** – единицы муниципального деления, обычно (но далеко не всегда) созданные в границах административных районов субъектов РФ и включающие в себянесколько поселений (или поселений совместно с межселенными территориями), а также объединённые общей территорией, в границах которой осуществляется местное самоуправление и наиболее эффективно решаются вопросы местного значения.

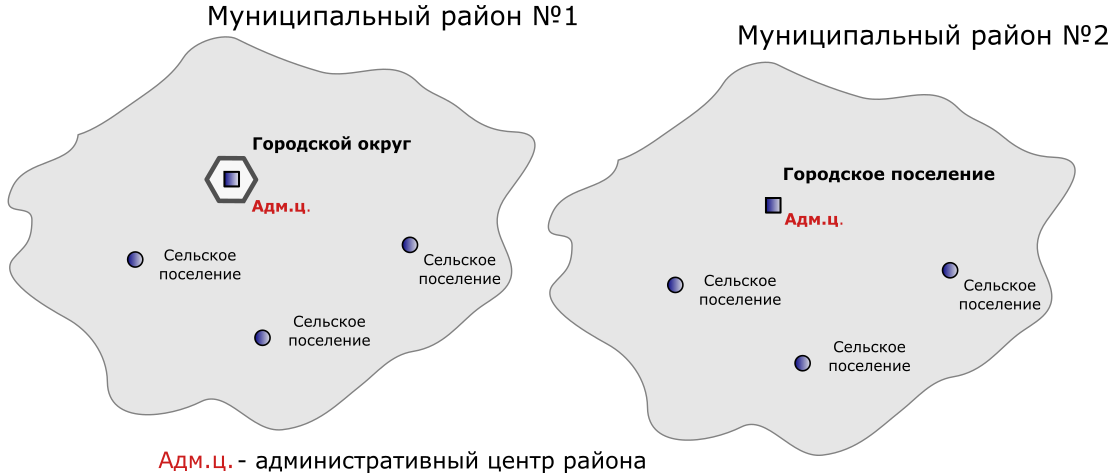
Критерием для выделения их границ служит транспортная доступность до их административных центров и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов (поселений), входящих в их состав.

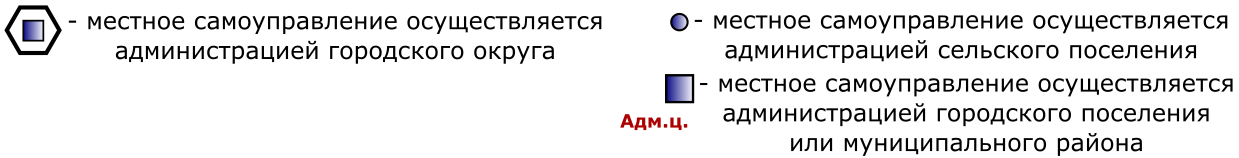
Муниципальные районы созданы для эффективного решения местных вопросов на большой территории (большей, чем территория отдельного поселения), которые преимущественно имеют межмуниципальный характер, а также для осуществления на всей территории района государственных полномочий, переданных районам законами субъектов РФ или федеральными законами.

Административным центром муниципального района является населённый пункт, расположенный на его территории, в котором находится представительный орган власти данного муниципального образования. В 2010 году Федеральным законом № 315-ФЗ было внесено уточнение о том, администрация муниципального района, расположенная в подобном населённом пункте, может также выполнять также и административные функции того поселения, на территории которого находится этот населённый пункт**[[5]](#footnote-5)** - в таком случае местная администрация данного поселения не образуется, а её полномочия, соответственно, передаются районной муниципальной администрации (№ 315-ФЗ).

Кроме того, в 2019 г. Закон № 87-ФЗ установил, что административным центром муниципального района может быть также город или поселок, расположенный в пределах некоторого городского округа, имеющего с данным муниципальным районом общую границу (Муниципальный район №1 – на рис.). При этом, согласно закону, территория данного городского округа не может входить в состав муниципального района, однако сам округ может являться его административным центром (№ 87-ФЗ).

Подобная ситуация возникает в случае, когда городское поселение, на территории которого находится населённый пункт, являющийся административным центром муниципального района и которое характеризующегося положительной динамикой социально-экономического развития, а также большим количеством населения (более 50 тыс. Чел.), наделяется статусом городского округа без сопутствующей смены расположения административного центра муниципального района (Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, 2015).





*(Источник: выполнено автором)*

По состоянию на 01.01.2020 всего на территории Российской Федерации существует 1673 муниципальных района (Росстат: численность муниципальных образований).

* ***Сельское поселение*** – муниципальное образование, включающее в себя один или несколько сельских населенных пунктов (посёлки, сёла, деревни, хуторы, аулы и др.), объединенных общей территорией; как правило, включает в себя один сельский населенный пункт с численностью населения более 1000 человек или совокупность нескольких населённых пунктов с меньшим количеством населения.

По состоянию на 01.01.2020 всего на территории Российской Федерации существует 16 821 сельских поселений.

* ***Городское поселение*** – муниципальное образование, в состав которого входит один город или один поселок, а также территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры.

Границы городских поселений определяются в соответствии с их генеральным планом и своими характерными особенностями. Также, в определённых случаях (и при наличии сложившейся социальной и транспортной инфраструктуры), предусматривается возможность наделения городского поселения статусом городского округа.

По состоянию на 01.01.2020 всего на территории Российской Федерации существует 1398 городских поселений.

*Местное самоуправление на территории как сельских, так и городских поселений в различных случаях может осуществляться населением как через органы местного самоуправления, так и непосредственно. К вопросам же их компетенции относят ведение бюджета (составление его проекта, утверждение и исполнение), установку и отмену местных налогов и сборов, распоряжение муниципальным имуществом, управление транспортом и дорожным строительством, обслуживание школ и больниц и многое другое (См.* ***Приложение 1****). Однако в целом, на уровне поселений вопрос безопасности населения приобретает наиболее важный характер* (№ 131-ФЗ)*.*

* ***Межселенные территории*** *–* территории муниципального района, находящаяся вне границ поселений и возникающие на участках с низкой плотностью сельского населения. При этом, первоначально Закон № 131-ФЗ о местном самоуправлении предусматривал возможность нахождения населенных пунктов на межселенной территории, вне границ указанных муниципальных образований.

С принятием Федерального закона от 27.12.2018 № 556-ФЗ *"О внесении изменений в статью 27 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"* была установлена возможность включения населённых пунктов, расположенных на межселенных территориях, в состав территорий, на которой может осуществляться территориальное общественное самоуправление (№ 556-ФЗ).

В данный момент, в ред. Федерального закона от 01.05.2019 № 87-ФЗ местное самоуправление на межселенных территориях осуществляется местными органами того муниципального района, на территории которого они расположены (№ 131-ФЗ).

В исходной редакции Федерального Закона № 131-ФЗ *«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* городские населённые пункты - помимо городских поселений, входящих в состав муниципальных районов – были также представлены такой формой территориальной организации местных органов как **городской округ**. Первоначально городской округ определялся законом как *городское поселение, не входящее в состав муниципального округа, органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению вопросов местного значения поселения, муниципального района, а также могут осуществлять отдельные, переданные им, государственные полномочия.*

В 2017 году с принятием Федерального Закона № 62-ФЗ *«О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»* определение городского округа некоторым образом было изменено – с этого момента оно принимает максимально близкий к современному варианту вид (№ 62-ФЗ).

Так, согласно закону, **городской округ** – муниципальное образование, состоящее из одного или нескольких объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся самостоятельными муниципальными образованиями, а также из прилегающих к ним земель общего пользования, рекреационного назначения и земель, необходимых для развития инфраструктуры городского округа.

Позднее, Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ в связи с образованием нового типа муниципального образования – муниципального округа – в определение городского округа были внесены следующие важные уточнения:

* *не менее двух третей населения городского округа проживает в городах и (или) иных городских населенных пунктах;*
* *на территории городского округа плотность населения должна в пять и более раз превышать среднюю плотность населения в Российской Федерации;*
* *площадь сельских населённых пунктов в составе городского округа, а также территорий, необходимых для развития его инфраструктуры, не должна превышать более чем в 2 раза площадь городов и городских населённых пунктов городского округа.*

В связи с этим, все те городские округа, которые не проходят по заданным критериям, к 1 января 2025 года должны быть преобразованы в муниципальные округа (№ 87-ФЗ).

На территории городского округа в полной мере осуществляется местное самоуправление. Кроме того, они могут также осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ (№ 131-ФЗ).

Границы городских округов формируются подобно границам муниципальных районов: с учетом транспортной доступности до их административных центров, а также с учётом условий, необходимых для развития инфраструктуры, обеспечения безопасности и единства городского хозяйства.

По состоянию на 01.01.2020 всего на территории Российской Федерации существует 635 городских округов, из которых 632 не предполагают собой наличие в их составе других внутригородских муниципальных образований и ещё 3 городских округа, обладающих подобным внутригородским делением (Росстат: численность муниципальных образований).

Городскими округами также являются все ***Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО)***, обладающие соответствующими городским округам свойствами, но имеющие стратегическое значение для государства – так, ЗАТО являются такие административно-территориальные единицы, в границах которых находятся различные промышленные предприятия, связанные с разработкой, изготовлением, хранением, утилизацией оружия массового поражения, а также с переработкой радиоактивных отходов; различные военные объекты и объекты охраняемые государственной тайной и т.п.

Согласно общероссийскому классификатору объектов административно-территориального деления, ЗАТО являют собой *сельские населённые пункты, посёлки городского типа, города республиканского, краевого, областного значения (подчинения), находящиеся в ведении федеральных органов государственной власти и управления* (ОК 019-95).

По состоянию на 1 января 2021 года на территории Российской Федерации существуют 38 городских округов, наделённых официальным статусом Закрытого административно-территориального образования (Постановление Правительства № 508).

Кроме того, согласно Федеральному закону от 7.04.1999 г. № 70-ФЗ *"О статусе наукограда Российской Федерации"* городскими округами также являются и ***наукограды*** - *муниципальные образования со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом* (№ 70-ФЗ)*.*

По состоянию на 1 января 2021 года на территории Российской Федерации существуют 12 городских округов, наделённых официальным статусом наукограда. Кроме того, особое положение в контексте территориальной структуры местного самоуправления имеют наукограды, находящиеся в переделах городов федерального значения и являющиеся таким образом внутригородскими муниципальными образованиями – на данный момент в России действуют ещё 2 подобных наукограда: город Петергоф в составе Санкт-Петербурга и городской округ Троицк в составе Москвы (№ 70-ФЗ).

Итак, закон № 131-ФЗ от 2003 года, выделяя *два уровня* функционирования органов местного самоуправления, делал различия в области самостоятельности бюджетов разных муниципальных образований. Так, согласно нему, *муниципальные районы и городские округа* имеют бюджетную автономию, а бюджеты *городских или сельских поселений* входили в единый, консолидированный бюджет муниципального района или городского округа. Кроме того, закон устанавливал определённые требования к выделению границ муниципальных образований. Что касается *внутригородских муниципальных образований городов Федерального значения*, то они в результате получили совсем особую форму организации, слабо сопоставимую с другими типами муниципальных образований – 1 и 2 уровня. В связи с этим видится необходимость их отдельного упоминания (№ 131-ФЗ).

Изначально муниципальное устройство городов федерального значения исходя из положений Конституции Российской Федерации могло быть организовано одним из трёх возможных способов (Конституция Российской Федерации, принята 12.12.1993:

1. создание органов местного самоуправления, действующих на общегородском уровне наряду с органами государственной власти субъекта РФ;
2. создание двухуровневой системы местного самоуправления - с общегородскими местными органами, действующими наряду с органами государственной власти, а также с отдельными внутригородскими местными органами;
3. создание одних только внутригородских местных органов - без создания общегородских местных органов, действующих наряду с органами государственной власти субъекта РФ.

При этом, в исходную версию Федерального за­кона 1995 г. №154-ФЗ *«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* положение о создании в городах федерального значения какой-либо конкретной формы организации местного самоуправления не попало. Таким образом, вопрос об их муниципальном устройстве закон «по умолчанию» передавал органам государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга. Так стало очевидно, что с точки зрения создания нормативно-правовой базы функционирования местного самоуправления в нашей стране данный вопрос нуждается в серьёзной доработке (№154-ФЗ; № 107-ФЗ).

Сделать это было решено путём принятия новых Федеральных законов, вносивших изменения в Федеральный закон №154-ФЗ, одним из которых в итоге стал Федеральный закон от 17.03.1997 № 55-ФЗ *"О внесении дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"*. Его положения включили в себя особую поправку, которая, получив неофициальное название «*поправка Шишлова-Бабурина-Лужкова»*, в конечном счёте регламентировала функционирование местных органов в городах федерального значения. Важной задачей перед авторами «поправки» стояло нормативно-правовое разрешение потенциального конфликта интересов между государственной властью Москвы и Санкт-Петербурга как субъектов федерации и их муниципальной властью, являвшейся на начальном этапе её формирования фактически одним из элементов их городского управления (№ 154-ФЗ; № 55-ФЗ; Деловой петербург).

В основании конфликта лежали противоречия в данных Конституционным судом трактовках понятий «поселение» и «город Федерального значения» (как населённый пункт). Его суть заключалась в следующем: согласно федеральному законодательству на территории всех населённых пунктов страны – будь то поселение сельского типа, городского типа или город - в полной мере должно осуществляться местное самоуправление, которое должно быть реализовано в виде одной из возможных форм. В то же время, на территории каждого субъекта Российской Федерации должны действовать органы государственной власти. Таким образом, в Москве и Санкт-Петербурге, являющихся самостоятельными субъектами РФ - городами федерального значения, сложилась неоднозначная ситуация, когда территориальные границы юрисдикции государственных органов совпадают с границами общегородских органов МСУ**.**

Двоякость федерального законодательства относительно статуса городских органов городов ФЗ схожим образом отразилась и на законодательном уровне самих городов. Например, согласно уставу города Москвы от 1995 года, в ней наряду с внутригородскими местными органами допускалась возможность создания и общегородских местных органов, что в таком случае позволило бы в итоге рассматривать Москву одновременно и в качестве субъекта федерации, и в качестве одного большого муниципального образования (Устав города Москвы, утв. 28.06.1995). Схожая ситуация сложилась также и в Санкт-Петербурге.

Как итог, недостаточная ясность разработанного ранее законодательства допускала создание общегородских органов власти, обладающих двойным («муниципально-региональным») статусом, что являлось фактором, серьёзно мешавшим созданию в городах ФЗ самостоятельных, отделённых от государства местных органов (Беликов В.Ф., 2007).

Выработанным авторами поправки решением данного вопроса стало введение с помощью уже упомянутого Федерального закона № 55-ФЗ *«О внесении дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»* в закон 1995 года понятия «единство городского хозяйства», которое в итоге получило отражениев пункте 3 статьи 6 «Предметы ведения местного самоуправления» - *"в субъектах РФ - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в целях сохранения единства городского хозяйства предметы ведения находящихся на их территориях муниципальных образований, в том числе установленные федеральным законом, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов определяются законами субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга"* (№ 55-ФЗ; № 154-ФЗ)*.*

Помимо этого, была задекларирована необязательность создания в городах ФЗ общегородского уровня местного самоуправления, дающая возможность городам сформировать систему местных органов наиболее удобным для них образом (№ 154-ФЗ; Беликов В.Ф., 2007).

В более поздней редакции за­кона 1995 г. №154-ФЗ – от 04.08.2000 г.**[[6]](#footnote-6)** –регулирование «особенностей организации местного самоуправления» в городах федерального значения было напрямую закреплено за федеральным законами - т.е. органам государственной власти РФ (№ 107-ФЗ).

В дальнейшем, рассмотренная нами поправка была продублирована в уже упомянутом ранее Федеральном законе № 131-ФЗ от 06.10.2003 *«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»*, первая редакция которого, наконец, закрепляла понятие *внутригородской территории города федерального значения* как самостоятельного муниципального образования.

Начиная с 2006 года, когда все прочие внутригородские муниципальные образования были окончательно ликвидированы, внутригородские территории городов федерального значения фактически остались единственными муниципальными образованиями, входящими в состав какого-либо города.

Позже, в 2011 году Федеральным законом № 361-ФЗ *«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* в закон № 131-ФЗ были внесены уточнения*,* официально (иокончательно)определившие внутригородскую территория города федерального значения как внутригородское муниципальное образование - как следствие, вплоть до 2014 года законом по сути закреплялась равнозначность данных понятий (№ 131-ФЗ; № 361-ФЗ).

С принятием же 27.05.2014 г. Федерального закона № 136-ФЗ внутригородским муниципальным образованием наравне с внутригородской территорией города федерального значения также стали и внутригородские районы, входящие в состав *городских округов с внутригородским делением* (№ 136-ФЗ)*.*

На сегодняшний день в основе муниципального устройства каждого из трёх городов федерального значения лежит система, в рамках которой функционируют только внутригородские органы местного самоуправления, способ территориальной организации которых находится в ведении органов государственной власти городов федерального значения – «с учётом мнения населения соответствующих территорий». Иначе говоря, деятельность муниципалитетов в субъектах РФ г. Москве, г. Санкт-Петербурге, а также с 2014 года в г. Севастополе регулируется уже не федеральными, а региональными законами (№ 154-ФЗ; Беликов В.Ф., 2007).

Что касается самих органов государственной власти в городах ФЗ, то они получили значительно больший объём полномочий в вопросе формирования органов МСУ по сравнению с другими субъектами Российской Федерации, получив тем самым возможность создать свои собственные, обладающие определённой спецификой, органы местного самоуправления. Так, городом федерального значения самостоятельно определяются источники доходов местных бюджетов, перечини вопросов местного значения, состав муниципального имущества и другое. При этом, установленные федеральными законами доходы местных бюджетов, которые на уровне городского законодательства не относятся к внутригородским муниципальным образованиям, зачисляются в федеральные бюджеты этих городов. Полномочия органов МСУ также устанавливаются законодательными органами городов ФЗ в индивидуальном порядке (№ 131-ФЗ; Беликов В.Ф., 2007).

Подытоживая сказанное, **внутригородская территория города федерального значения** представляет собой **внутригородское муниципальное образование**, часть территории города федерального значения, в границах которой осуществляется местное самоуправление непосредственно населением и (или) через выборные и другие органы местного самоуправления, а также в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Уставом города федерального значения и Уставом внутригородского муниципального образования.

Кратко представим территориальную организацию МСУ в городах (№ 131-ФЗ):

* в Москве с 2012 года и по настоящий момент функционируют 146 внутригородских муниципальных образований:125 муниципальных округов**[[7]](#footnote-7)**, 2 городские округа**[[8]](#footnote-8)**, 3 городских и 16 сельских поселений**[[9]](#footnote-9)** (Закон г. Москвы № 56);
* в Санкт-Петербурге в настоящее время функционирует 111 внутригородских муниципальных образований: 81 муниципальный округ, 9 городов, 21 посёлок (Закон Санкт-Петербурга №420-79);
* в Севастополе в настоящее время функционирует 10 внутригородских муниципальных образований: 9 муниципальных округов и 1 город (Закон г. Севастополя № 17-ЗС).

Хотя реформа местного самоуправления, начавшаяся в 2003 году, должна была окончательно закончится в 2009 году, различные противоречия и пробелы в правовом регулировании не позволяли в полной мере создать эффективные и не зависимые от государства местные органы. Серьёзным препятствием являлось и общее социально-экономическое положение страны – так, например, в результате экономического кризиса 2008-2010 годов в России произошло сокращение уровня доходов многих граждан страны, что, помимо прочего, ударило по положению и без того не богатых местных бюджетов, одним из основных источников дохода которых является налог на доходы физических лиц (НДФЛ) (Налоговый кодекс Российской Федерации, 31.07.1998 г.).

Так, косвенным подтверждением неразвитости системы МСУ в России могут служить слова, произнесённые Дмитрием Медведевым в 2011 году на встрече с представителями интернет-общественности: *«Муниципалитеты – это органы местного самоуправления. Формально не государственные, но мы же понимаем, что это такое же государство»* (Стенограмма встречи Дмитрия Медведева с представителями интернет-сообщества).

В законодательная база, касающаяся местного самоуправления, была существенно дополнена различными новыми нормативно-правовыми актами – так, только к одному Федеральному закону № 131-ФЗ в последующие годы и к настоящему моменту было принято более 170 различных изменяющих документов – Федеральных законов, вносивших те или иные уточнения в закон «*Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации*».

Кроме того, так или иначе местное самоуправление затрагивали, например, такие документы, как Федеральный закон от 21.07.2014 № 224-ФЗ *«О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,* иФедеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ *«О стратегическом планировании в Российской Федерации»*.

Но наиболее примечательным для нас является Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ *«О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"»* - он уже был упомянут нами ранее. Согласно нему, на территории Российской Федерации было введено два новых типа муниципальных образований, а именно новая разновидность городского округа, включающего в свой состав отдельные, внутригородские муниципальные образования - внутригородские районы.

Образование новых типов муниципальных образований ознаменовало собой новый этап в развитии местного самоуправления в нашей стране – так, если все предыдущие годы - начиная с утверждения Конституции РФ в 1993 году - в данной сфере наблюдался устойчивый тренд на превращение городских районов (кроме районов городов Федерального значения) в административно-территориальные единицы управления городом, лишённые функционирующих выборных местного органов, то с принятием в 2014 году Федерального закона № 136-ФЗ городам наконец вернули возможность выбора способа организации местного самоуправления, подразумевающего создание внутригородских муниципальных образований (Максимов А., Соснин Д., Озяков А, 2017).

Что же касается более ранних версий редакции Закона № 131-ФЗ, то в них статус городских районов ни каким образом закреплён не был, а соблюдение принципа единства городского хозяйства считалось более предпочтительным нежели возможность реализации местного самоуправления в отдельных частях городских округов (№ 131-ФЗ).

Таким образом, **городской округ с внутригородским делением** – это муниципальное образование, в составе которого в соответствии с законом субъекта должны образовываться ***внутригородские районы[[10]](#footnote-10)***, являющиеся внутригородскими муниципальными образованиями, расположенными на некоторой части данного округа.

В сфере вопросов местного значения городские округа с внутригородским делением, согласно законодательству, оставались идентичны обычным городским округам. Критерии же деления округа на внутригородские районы, в которых также осуществляется местное самоуправление, устанавливаются законами соответствующего Субъекта РФ и уставом самого округа с внутригородским делением (№ 136-ФЗ).

Первым городским округом с внутригородским делением стал город Челябинск, а по состоянию на 1 января 2020 года к нему также добавились города Самара и Махачкала (Росстат: численность муниципальных образований). Совокупно в этих городских округах функционируют 19 внутригородских районов: 7 районов в Челябинске, 9 районов в Самаре, 3 района в Махачкале.

Однако появление нового типа муниципального образования стало не единственным итогом изменений, внесённых Законом № 136-ФЗ. Так, в 2014 произошло серьёзное усиление возможности региональных органов власти Субъектов РФ оказывать влияния на муниципалитеты сразу в нескольких сферах. Так, за регионами было закреплено право устанавливать порядок формирования и избрания местных органов, а также установлена возможность перераспределения полномочий между местными органами и органами государственной власти субъекта РФ - по средству региональных законов и на период равный или превышающий срок полномочий законодательного органа власти субъекта (Мухаметов Р.С., 2015).

Также Федеральным законом № 136-ФЗ наконец были разграничены вопросы местного ведения городских и сельских поселений ***(см. Приложение 1)***. К моменту написания данной работы, городские поселения оставили за собой весь ряд вопросов местного значения, указанный в законе 2003 года. В свою очередь сельские поселения сохранили за собой лишь 9 позиций вопросов местного значения: *Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом; Меры по пожарной безопасности; Обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания; Организация досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; Развитие физической культуры, школьного и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий; Формирование архивных фондов; Благоустройство территории и пользование лесами населённого пункта, лесами ООПТ* (№ 136-ФЗ).

Также стоит добавить, что данный закон позволил субъектам самостоятельно определять, каким именно способом будет проходить избрание глав муниципальных образований и формирование самих органов местного самоуправления на своей территории: напрямую населением или из состава представительного органа власти. Считается, что данные новшества позволят каждому субъекту найти оптимальную форму организации местного самоуправления, которая будет отвечать особенностям региона и его муниципальных образований (Информационное агентство России ТААС).

Следующим, важным шагом на пути формирования структуры местного самоуправления в современном виде, стал Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». Данный документ позволил внести в закон 2003 года ряд новых положений, касающихся, по большей части, нового типа муниципального образования, создаваемого с этого момента на территории нашей страны – Муниципального округа, ставшегоещё одной формой территориальной организации местного самоуправления в нашей стране. Безусловно, образование нового типа муниципального образования в дальнейшем может оказать серьёзное значение на систему местного самоуправления в Российской Федерации в целом и на её географическую структуры в частности – более подробно об муниципальных округах мы поговорим в 1-ом параграфе 3-ей главы данной работы.

**3**

*Итак, рассмотрев правовые основы функционирования местного самоуправления в нашей стране, проследив преемственность ключевых, регулирующих его, документов, а также описав основные формы его территориальной организации, мы наконец можем подытожить наиболее важное из того, о чём было написано в данной главе. С точки зрения автора весь многообразный процесс становления местного самоуправления в России можно разделить на 6 различных этапов, каждый из которых обусловлен некоторым значимым для системы МСУ изменением, отражённым в виде принятия новых нормативно-правовых актов. Совокупно, все шесть этапов в сжатом виде можно представить в виде следующей таблицы.*

**Этапы становления системы местного самоуправления в России**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **№** | ***Период*** | ***Значение*** | ***Регулирующие законы*** | ***Результат*** |
| 1 | 1990 -1993 гг. | Принятие первых законов о местном самоуправлении. | Закон СССР 1990 г. «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»;  Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении РСФСР» | Попытка отрегулировать роль местных Советов в период перестройки; Проведение в 1990 г. выборов в местные Советы. |
| 2 | 1993 –1995 гг. | Реформирование системы МСУ. Закрепление роли местного самоуправления в положениях конституции. | Указ от 21.09.1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в РФ»;  Указ от 9.10.1993 г. «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в РФ»;  Указ от 26.10.1993 г. «О реформе местного самоуправления в РФ» | Прекращение деятельности местных Советов, их полномочия возлагаются на соответствующие местные администрации. |
| 3 | 1995 -2003 гг. | Разработка нормативно-правовой базы на федеральном, региональном, местном уровнях, определяющей основы функционирования МСУ. | Федеральный Закон 154-ФЗ от 28.08.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» | Приведение правовых основ функционирования МСУ в соответствие с Европейской хартией местного самоуправления; Её последующая ратификация Россией в 1998 г. |
| 4 | 2003 -2014 гг. | Впервые закреплены территориальные основы организации системы МСУ;  Активизация непрерывного процесса изменения географической структуры МСУ. | Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» | Создание 2-ух уровневой системы МСУ: муниципальные районы и городские округа на верхнем уровне, городские и сельские поселения (в составе районов) – на нижнем. |
| 5 | 2014 - 2019 гг. | Возвращение субъектности городским районами в сфере реализации их права на местное самоуправление;  «Муниципальная контрреформа» - усиление влияния власти регионов перед органами МСУ. | Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» | Предоставление городам права выбора способа организации местного самоуправления на их территории; Образование нового типа МО – городской округ с внутригородским делением;  Создание механизма «отъёма» полномочий у местных органов и регулирования порядка их формирования органами власти Субъектов РФ. |
| 6 | 2019 – н.в. | Усложнение территориальной организации МСУ;  Новый фактор усиления динамики географической структуры МСУ. | Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"». | Образования нового типа МО – муниципальный округ;  Начало тенденции к преобразованию муниципальных районов и городских округов в муниципальные округа. |

*(Источник: сделано автором)*

*Кроме того, по состоянию на момент написания данной работы необходимо зафиксировать факт наличия в России следующей схемы территориальной организации местного самоуправления.*

**Приложение 2. Территориальная организация местного самоуправления**

на основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»



*(Источник: сделано автором)*

*Таким образом, система функционирования органов местного самоуправления в нашей стране получила крайне обширную и многочисленную сеть муниципальных образований, общее количество которых на 1 января 2020 года равнялось 20846. Из их числа, на первом уровне: муниципальные районы представлены 1673 образованиями, Городские округа – 635 (в том числе 3 с внутригородским делением), а также 33 муниципальных округа. На втором уровне самоуправления существует 1398 городских и 16821 сельских поселений. Кроме того, на территориях Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя действуют 267 внутригородских территорий городов федерального значения, а на территориях городских округов с внутригородским делением (Самара, Челябинск, Махачкала) действуют 19 внутригородских районов. При этом, существует серьёзная долгосрочная тенденция к сокращению общего числа муниципальных образований в нашей стране, вызванная постепенным укрупнением их территориальных единиц (так, в частности, согласно данным Росстата, за предыдущие годы на территории страны сохранялась практика объединения поселений в границах муниципальных районов и последующее образование из их числа городских округов). Данный факт во многом обусловлен различными социально-экономическими проблемами муниципальных образований*, *которые всё ещё являются актуальными в наши дни. Как итог, процесс объединения муниципальных образований вызвал дополнительные сложности в вопросах установления их границ и наделения их соответствующим статусом.*

*В связи с последними дополнениями, внесёнными в федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", новой тенденцией также становится постепенное преобразование отдельных городских округов в новосозданные муниципальные округа – так, согласно Федеральному закону № 87-ФЗ, все муниципальные образования, не имеющие в своём составе городских и сельских поселений и не отвечающие новым отражённым в законе критериям, в течении переходного периода - до 1 января 2025 года должны быть преобразованы в муниципальные округа. В полной мере влияние данной тенденции на процесс социально-экономического развития территорий, а именно - с какими трудностями придётся столкнутся муниципальным образованиям в следствии подобных изменений, и какие конкурентные преимущества они смогут получить в результате, нам ещё только предстоит оценить в данной работе.*

*В целом, различные преобразования муниципалитетов вероятно являются естественной реакцией на влияющие на них неблагоприятные факторы. И хотя в теории данные изменения могут отчасти скомпенсировать проблемы, связанные с эффективностью работы органов местного самоуправления в стране, на данном этапе подобные преобразования уже вызывают различные опасения: приведёт ли в дальнейшем укрупнение образований к территориальной недоступности органов местного самоуправления (и, как следствие, невозможности местного населения участвовать в решении местных вопросов) и не возникнет ли необходимость расширения сети территориальных органов местных администраций?; не произойдёт ли подмена экономического развития муниципальных образований их территориальными преобразованиями?; и как вообще отдельные, частично упомянутые ранее процессы влияют на уровень социально-экономического развития определённых территорий?. Все эти вопросы на сегодняшний день являются дискуссионными и широко обсуждаемыми. В рамках данной работы мы постараемся ответить на некоторые из данных вопросов.*

*Более подробно данные тенденции, отражающие собой процесс изменения границ, территории и статуса органов местного самоуправления, будут рассмотрены во 3-ей главе данной работы.*

**Глава 2. Структура и социально-экономическое развитие муниципальных образований как географические явления**

§2.1. Понятие географической структуры местного самоуправления

В данном параграфе мы ставим перед собой следующие задачи:

1. Рассмотреть различные трактовки понятия *территория;*
2. С точки зрения географического подхода дать определение *территориальной структуры* вообще и *территориальной структуры местного самоуправления* в частности*;*
3. Сформулировать определение *географической структуры местного самоуправления* и обосновать переход к ней в рамках исследовательской работы.

Чтобы ответить в ходе данной работы на вопрос как именно географическая структура муниципальных образований РФ влияет на процесс их социально-экономического развития необходимо определиться с понятием «географической структуры местного самоуправления РФ».

Прежде чем определить (самостоятельно вывести) сущность понятия «географическая структура местного самоуправления», автором была проведена работа по анализу различной научной литературы, а также государственных нормативно-правовых актов. По итогу, было обнаружено, что само словосочетание «географическая структура» как цельное, сущностное понятие по отношению к местному самоуправлению никем и никогда ранее не употреблялось. Однако если взять за основу лишь ту первую, составную часть понятия – «географическая структура», то можно убедиться, что основной сферой его употребления является смежные с экономикой географические дисциплины, а также различные области физической географии или биогеографии. Так, например, на стыке экономики и географии существует понятие «географической структуры международной торговли», которое применяется с целью обозначения распределения торговых потоков между отдельными странами и их группами, выделяемыми либо по территориальному, либо по организационному признаку (включает в себя понятие «географической структуры экспорта / импорта»). Другое, схожее с нашим понятие существует в биогеографии - «популяционно-географическая структура ареала», характеризующее, ареал распространения какого-либо биологического вида животного, или, например, понятие «ботанико-географической структуры флоры» («эколого-географической...») в случае распространения определённого вида растения.

Таким образом, общей смысловой конструкцией среди данных понятий, наиболее близких к исходному - географической структуре местного самоуправления, является *пространственное распределение* чего-то либо, начиная от товаров и услуг в экономической сфере, и заканчивая различными видами животных и растений в биогеографии.

Таким образом, в самом общем виде *географическую структуру* можно представить, как определённое *пространственное распределение некоторых единиц (объектов, явлений), а также их различия*. Отсюда логично предположить, что главным следствием наличия географической структуры в какой-либо сфере является существование соответствующей пространственной дифференциации, осуществляемой по какому-либо признаку.

Однако, на этом этапе можно заметить, что в случае если пространственное распределение единиц осуществляется сугубо в территориальном отношении – «разделение на земельные участки», и динамическая характеристика этого распределения не подчёркивается, то понятие географической структуры сводится к понятию территориальной структуры*,* которое может схожим образом отражатьраспределение единиц по территории – так, например, если за единицу распределения взять некоторое количество населения, то и в случае понятия «географической структуры», и в случае «территориальной структуры» их главным смысловым значением останется *корреляция площади с плотностью населения*.

В таком случае, чем же отличаются два данных понятия и почему автором работы для целей исследования видится более логичным использование именно понятия «географической структуры»?

Для начала стоит определиться с понятием «территориальной структуры». Оно часто встречается в словарях, а также в различных нормативно-правовых актах, и таким образом, неизбежно используется представителями разных наук. Как следствие, существуют разные научные подходы к определению территориальной структуры – так, например, в юриспруденции его трактовка будет осуществляться совсем иначе нежели в географии.

**1**

Различие в трактовках понятия «территориальной структуры» в первую очередь исходит из различий в понимании термина «территория». Так, в традиционном понимании для географов территория представляет собой твёрдые участки Земной поверхности, суммарная площадь которых будет равняться всей поверхности земной суши, а они сами являться носителями некоторого количества природных ресурсов. Таким образом, понятие «территория» в науке нередко применяется как синоним понятию «пространство», однако пространство как категория однозначно обладает более широким значением – оно включает в себя территорию, акваторию, аэроторию и подземное пространство (Гладкий, Чистобаев, 2002).

Та ограниченная часть Земного пространства, которая занята водной поверхностью, описывается географами термином «акватория», который позволяет чётко отделить данные понятия друг от друга в своей смысловой части, даже несмотря на то, что при подсчёте площади территории как ресурсного базиса для человеческой деятельности зачастую учитывают и вкраплённые, или примыкающие водные поверхности.

Схожим образом по аналогии с «территорией» и «акваторией» выделяют «аэроторию», которая используется, например, в области гражданской авиации и в отличии от двух предыдущих понятий охватывает не горизонтальное, а вертикальное измерение Земного пространства – иначе выражаясь: *«часть воздушной оболочки геосферы».*

Ещё одним логичным шагом в развитии географической терминологии стало появление «геотории», которая, согласно Э.Б. Алаеву, является обобщающим понятием, включающем в себя «территорию» («*земная поверхность*»), «акваторию» и «аэроторию» (Алаев Э.Б., 1983).

В свою очередь, понимание «территории» в рамках не географических дисциплин существенно различается - для простоты употребления условно выделим из совокупности подобных подходов следующие: юридический (юридическо-правовой) и градостроительно-планировочный.

В рамках международного права, являющегося одним из направлений юриспруденции, под территорией понимается вся поверхность планеты, в том числе земная, водная поверхности, воздушное пространство, а также Земные недра, космическое пространство и небесные тела. Иначе говоря, территория в международном праве – это просто некоторое пространство с определенным правовым режимом.

Из этого следует и определение «государственной территории» как объекта публично-правовых государственных полномочий. То есть в переводе на «географический язык»: части земного шара, находящейся под суверенитетом соответствующего государства, независимо от её принадлежности к суше, водной или воздушной среде (Каламкарян Р. А. 2012; П. Н. Бирюков, 2011.).

Не трудно предположить, что подобная интерпретация термина «территория» является главенствующей и в конституционном праве. Достаточно лишь заглянуть в Конституцию Российской Федерации, 67 статья которой ясно гласит: «*Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.».*

Другой областью, в рамках которой термин «территория» имеет основополагающее значение, является градостроительная и планировочная деятельность. И действительно, градостроительный кодекс Российской Федерации закрепляет целый ряд понятий, трактовка «территории» в которых тесно связана со спецификой их применения. К таковым можно отнести, например, «территориальное планирование», «градостроительная деятельность», «территориальные зоны» и т.д. Содержательная часть определений**[[11]](#footnote-11)** данных понятий отражает чисто планировочный взгляд на территорию, представляющую собой с правовой точки зрения просто места размещения различных объектов, а также различные функциональные зоны - *«зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение»*.

В подобном случае ресурсная составляющая территории не играет решающего значения и учитывается только в контексте «устойчивого развития территорий», требующего соблюдения рационального природопользования с целью минимизации последствий для окружающей среды (Градостроительный кодекс Российской Федерации, 29.12.2004).

Градостроительно-планировочное понимание территории можно встретить в самых разных нормативно-правовых актах, лежащих в основе пространственного планирования как на уровне отдельных муниципалитетов, так и на уровне регионов или целой страны. Все они так или иначе опираются на градостроительный кодекс РФ. К подобным документам можно отнести различные схемы территориального планирования (СТП), генеральные планы, правила землепользования и застройки (ПЗЗ), проекты планировки территорий (ППТ), проекты межевания территорий (ПМТ) и прочее.

В то же время, в случаях, когда использование понятия «территория» могло бы подразумевать в том числе и географическую трактовку, в положениях законодательства стараются его избегать, чтобы не вызывать лишний раз конфликта пониманий с точек зрения различных подходов к его определению. Так, например, в Земельном кодексе РФ (Глава 1. Статья 1) при установлении объектов земельных отношений одним из пунктов предельно конкретно указываются земельные участки «как объекты права собственности и иных <...> прав на землю», являющиеся при этом «недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.». Как итог, в зависимости от контекста словосочетание «земельные участки» используется во многих положениях Земельного Кодекса. В случае же сугубо юридически-правового (не географического) прочтения термин «территория» применяется в документе в полной мере (Земельный кодекс Российской Федерации", 25.10.2001).

Проанализировав всё вышесказанное, можно заметить, что юридическо-правовому определению «территории» в гораздо большей степени соответствует сугубо географическое понятие «геотория» или понятие «пространства», нежели та же «территория», только воспринимаемая как совокупность участков земной поверхности. Отсюда следует, что юридическое употребление термина «территория» зачастую требует уточнения, выражающего некоторые качественные характеристики среды – так, например, «наземная территория (государства)», «воздушная территория», «водная территория». В свою очередь, являющиеся географическими понятия «аэротория» и «акватория» в смысловой части уже сами по себе несут указания на качественную характеристику среды – «воздух», «вода».

Зачастую, в рамках научных исследований вместо использования понятия «пространство» предпочитают применять термин «*геопространство*», который с точки зрения общественно-географических направлений определяется как некоторая совокупность элементов и отношений между ними, выраженных в виде пространственно-временного сочетания природной среды с различными социальными явлениями, процессами, объектами (Гладкий Ю. Н., Чистобаев А. И., 2002).

Э. Б. Алаев определял геопространство как «*совокупность отношений между географическими объектами, расположенными на конкретной территории и развивающимися во времени»* (Алаев Э.Б., 1983)*.*

В свою очередь,А.М. Трофимов определял географическое пространство как «*совокупность физических отношений между географическими объектами или системами*» (Трофимов А.М., 1979). По А.Г. Топчиеву же географическим пространством является «*порядок взаиморасположения целостных географических образований и их элементов*» (Топчиев А.Г., 1977).

Наиболее же общий вариант определения географического пространства дал А.П. Горкин: «*ограниченная часть пространства Вселенной в границах географической оболочки; фундаментальная категория географии, изучающей пространственно-временные отношения географических объектов»* (А.П. Горкин, 2013).

**2**

Теперь, определившись с различными подходами к определению «территории», перейдём к вопросу, что же с точки зрения географии представляет из себя понятие «территориальной структуры». Для этого обратимся к специализированным словарям.

Согласно понятийно-терминологическому словарю социально-экономической географии Э. Б. Алаева под территориальной структурой понимается *некоторая совокупность устойчивых связей между элементами сложного объекта, где обязательным условием реализации данных связей является преодоление пространства (геопространства), а одним из резервов оптимизации связей является сокращение пространственных затрат энергии*.

Данное определение также можно выразить иначе: «*Территориальная структура – это членение некоторого географического образования* ***А*** (страны, ландшафта или района) *на пространственно-четко выраженные элементы* ***m*** (при условии, что каждое m принадлежит A, а вся совокупность m непосредственно равна A), *каждый из которых выполняет определенную функцию в развитии данного географического образования*, *и эта функция в той или иной степени связана с географическим положением элемента на исследуемой территории».*

В первом случае, выводя определение «территориальной структуры», Э. Б. Алаев исходит из данных ранее в своём понятийно-терминологическому словаре определений «территории» и «структуры», являющихся основополагающими понятиями для понимания нами географического подхода. Итак, в случае «структуры» Алаев опирается на Большую советскую энциклопедию (3-е издание), которая определяет её как *«совокупность устойчивых связей объекта, обеспечивающих его целостность и тождественность самому себе, т. е. сохранение основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях»*. В случае же «территории» Алаев самостоятельно даёт следующее определение: «*Территория - (ограниченная) часть твердой поверхности Земли с присущими ей природными и антропогенными свойствами и ресурсами, характеризующаяся протяженностью (площадью) как особым видом «пространственного» ресурса, географическим положением и другими качествами, являющаяся объектом конкретной деятельности или исследования.*».

Таким образом, согласно Алаеву, любая территория является определённым носителем некоторого количества природных ресурсов (в том числе особого его вида – «пространственного», являющегося операционным базисом деятельности общества), обладая при этом большим количеством качественных (географическое положение, рельеф) и количественных характеристик (площадь территории, высота над уровнем моря и тд.). А должным образом квалифицированная территория приобретает качества географического таксона.

Во втором случае, ключевыми составными понятиями в определении «территориальной структуры» выступает «географическое образование» и некоторые составляющие его «элементы». И если «элемент» интуитивно верно понимается нами как нечто целостное, единое, неразложимое (для данного конкретного исследования) и при этом являющееся частью чего-то другого, более сложного (объекта или системы), то определение того, что же такое географическое образование, стоит привести в более подробном виде.

Так, согласно Алаеву: «Географическое образование – *это геоториально целостное (т. е. пространственно-неразрывное) проявление, скопление на земной (водной) поверхности каких-либо объектов или их признаков, отличающее данную территорию от других и являющееся результатом каких-то определенных процессов»*.

Как мы можем заметить, данное определение носит достаточно общий, широкий характер, что связано в первую очередь с тем, что употребляется оно на начальных стадиях исследования, когда информации о наблюдаемом объекте или явлении недостаточно для того, чтобы подвести его под какое-либо другое определение, более конкретное нежели «географическое образование».

Как итог, говоря об территориальных структурах, Алаев приходит к выводу, что они, находясь в сосуществовании с другими видами функционирующих структур, отличающихся друг от друга по типу иерархичной подчинённости (наравне с горизонтально-территориальными выделают также и вертикально-отраслевые), являются одним из главных факторов формирования территориальной организации общества - в представлении Э. Б. Алаева: *«сочетания функционирующих территориальных структур (расселения населения, производства, природопользования), объединяемых структурами управления в целях осуществления воспроизводства жизни общества в соответствии с целями и на основе действующих в данной общественной формации экономических законов»*.

При этом, необходимо пояснить, что, хотя по смыслу понятия «территориальной структуры» и «территориальной организации» близки друг к другу, они имеют важное отличие: если территориальная структура в основном отражает собой сложившуюся, устойчивую ситуацию пространственного положения и соотношения, а также взаимосвязей элементов сложной системы, то территориальная организация, представляющая собой некоторую совокупность разнородных процессов (процессов организации и самоорганизации системы), подразумевает наличие механизмов управления этой системы, а также процессами её воспроизводства и изменения. Таким образом, согласно подходу Алаева**[[12]](#footnote-12)** понятия «территориальной организации» и «территориальной структуры» не тождественны друг другу (Алаев Э.Б., 1983; А.П. Горкин, 2013).

В качестве альтернативы рассмотрим ещё один терминологический словарь – словарь социально-экономической географии А.П. Горкина. Так, согласно нему: *«Территориальная структура – это взаиморасположение, взаимосвязи и взаимодействия пространственно-выраженных элементов сложного географического объекта, рассматриваемого как система. Территориальная структура – характеристика любой пространственной системы – экономической, социальной, политической, природной и др.»*

Как мы можем заметить, в определении Горкина в целом сохраняется смысловая конструкция, заложенная в своём определении Э. Б. Алаевым – здесь присутствуют как «пространственно-выраженные элементы», так и «сложный географический объект», которому собственно эти самые элементы и принадлежат. Однако, в отличии от Алаева, Горкин в своём определении дополнительно подчёркивает принадлежность территориальной структуры к какой-либо экономической, социальной, политической, природной или какой-либо другой пространственной системе в качестве непосредственной её характеристики (А.П. Горкин, 2013).

Прежде чем дать определение «территориальной структуры местного самоуправления РФ» с точки зрения географического подхода, необходимо пояснить, что, данное понятие может охватывать сразу несколько уровней рассмотрения. Так, например, если бы исследование проводилось исключительно на страновом уровне, то исходя из определения территориальной структуры Э. Б. Алаева «сложным объектом» являлась бы вообще вся система местного самоуправления РФ, а «элементами сложного объекта» в свою очередь стали бы сами муниципальные образования. Однако такой подход не позволил бы нам заглянуть вовнутрь самих муниципальных образований, ведь в случае нашего исследования главный акцент будет направлен на региональный и местный уровень.

В то же время, просто не отразить в определении наиболее масштабную рамку его понимания кажется автору неудачной идеей, а сами определение должно отражать возможность его применения на различных уровнях исследования. В целом, определение территориальной структуры местного самоуправления Российской Федерации сочетает в себе различные элементы из определений территориальной структуры, данных Э. Б. Алаевым и А.П. Горкиным, и в конечном итоге звучит следующим образом.

**Территориальная структура местного самоуправления РФ** – это совокупность взаиморасположенных, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом пространственно-выраженных элементов системы местного самоуправления, которые представлены в виде деления данной системы по *территориальным образованиям****[[13]](#footnote-13)*** - *на основании их статуса, площади, численности и качественного состава населения и тд.*; На территории которых в полной мере осуществляется местное самоуправление и которые характеризуются наличием некоторого количества устойчивых связей между своими внутренними элементами *(органы управления, места размещения населения, инфраструктуры, производственных объектов и тд.),* обладающими при этом характерными чертами и определёнными функциями, связанными с их географическим положением на исследуемой территории.

Как можно заметить из данного определения, одной из важнейших черт территориальной структуры МСУ РФ является наличие границ, которые, будучи важнейшим атрибутом территории (как целостного понятия), схожим образом являются также и атрибутом любых территориальных образований.

Кроме того, само наличие территориальной структуры является неотъемлемым свойством для системы местного самоуправления РФ. Исходя из этого автором исследования видится возможность описания данной системы через установление ее территориальной структуры с присущими ей чертами. Однако почему же при этом в название работы вынесена именно географическая структура?

**3**

Итак, ранее в тексте автором была подчёркнута неоднозначность трактовки термина «территория», использование которого в зависимости от контекста могло приводить к явному конфликту пониманий, разнящихся в зависимости от применяемого нами подхода к данному определению. Как следствие, подобные разночтения вполне могли быть перенесены и на понятие «территориальной структуры» - хотя бы потому, что у одного прилагательного «территориальный», согласно Э. Б. Алаеву, может существовать 4 или даже 5 разных значений. Данное обстоятельство стало одним из мотивов к переходу в работе от «территориальной структуры МСУ» к понятию «географической структуры МСУ», что должно дополнительно подчеркнуть географический характер исследования, в рамках которого использование юридического и градостроительного подхода видится неуместным.

Кроме того, тот факт, что понятие географической структуры по отношению к местному самоуправлению ранее никем не использовалось, даёт возможность применения в исследовании неографического подхода, который позволил бы нам охарактеризовать существующие явления и процессы с авторской точки зрения.

Важным моментов в переходе также является тот факт, что «географическая структура», вбирая в свой состав определение территориальной структуры, видится автором более широким понятием, позволяющим включить его в более широкий контекст исследования. Так, если территориальная структура местного самоуправления со стороны может быть воспринята, например, как совокупность участков земли с определёнными правилами размещения объектов, то понятие «географической структуры» подразумевает также выделение зон влияния различных явлений и осуществление фактического районирования.

Безусловно, качественные характеристики территориальной структуры МСУ, данные нами в её определении, остаются верными и для географической структуры. В то же время, географическая структура включает в себя некоторые новые, не характерные для территориальной структуры черты. Так, например, если исходить из того, что с точки зрения политической географии местное самоуправление можно рассматривать как форму социально-политической самоорганизации общества (или же территориально-политической), то это позволяет включить в контекст исследования и экономический базис муниципальных образований, и муниципальные выборы как явления, непосредственно составляющие на эту самую самоорганизацию.

Другим важным аспектом перехода от территориальной к географической структуре видится динамичность исследуемых явлений – так, сама по себе «структура» не обязательно должна рассматриваться как своеобразный слепок с застывшего объекта, поскольку характеристика тех или иных инвариантных свойств данного объекта может проявляться лишь при анализе его динамики (А.П. Горкин, 2013).

В случае же, когда мы в самом общем виде представляем географическую структуру как пространственное распределение некоторых единиц, имеющее свою собственную динамику по времени, прилагательное географический начинает неизбежно приобретать синонимичное значение с понятием пространственный. И как указывает в своём понятийно-терминологическом словаре Э. Б. Алаев, в случае, когда подчёркивается динамическая характеристика явления, территориальный не может являться синонимом к понятию пространственный. Как итог, использование в контексте нашего исследования понятия территориальной структуры МСУ является не в полной мере корректным. По этой причине переход от неё к географической структуре видится достаточно логичным шагом. Теперь наконец сформулируем её определение (Алаев Э.Б., 1983)

**Географическая структура местного самоуправления** – это совокупность взаиморасположенных, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом пространственно-выраженных элементов системы местного самоуправления как особой формы социально-политической самоорганизации общества, представленной в виде пространственно-временного сочетания различных объектов, процессов и явлений.

Таким образом, согласно данному определению, местное самоуправление представляет собой нижний уровень социально-политической самоорганизации общества.

*Наконец, определив понятие географической структуры местного самоуправления, мы можем обозначить круг явлений и процессов, рассмотрением которых - в контексте их влияния на процесс социально-экономического развития мест и регионов – мы и займёмся в данной работе. Так, нами будет затронут процесс изменения границ муниципальных образований, являющихся одним из элементов как территориальной, так и географической структуры муниципальных образований. Важными для нашей работы также являются процессы укрупнения и разукрупнения муниципальных образований, которые, хоть зачастую напрямую и связаны с изменением границ последних, однако будут рассматриваться нами как отдельные процессы, также влекущие изменение географической структуры муниципальных образований.*

*Другим рассмотренным нами явлением станет изменение статуса муниципальных образований, а также всё то, что оно влечёт за собой с области социально-экономического развития. Кроме того, необходимым видится рассмотреть появление нового типа муниципального образования – «муниципального округа», как явление, непосредственно влияющего на динамику географической структуры местного самоуправления.*

*Кроме того, расширение территориально структуры до географической структуры в рамках данной работы и последующее рассмотрение системы местного самоуправления как формы социально-политической самоорганизации общества, как уже было упомянуто ранее, позволяет нам при необходимости включить в исследование также и анализ экономического базиса муниципальных образований, а также муниципальные выборы.*

§2.2. Понятие социально-экономического развития и факторы его обуславливающие

В данном параграфе мы ставим перед собой следующие задачи:

1) Понять, что из себя представляет процесс развития с точки зрения философии, социологии, экономики, социально-экономической географии;

2) Дать определение и кратко охарактеризовать комплекс наук социально-экономической географии;

3) Выяснить, в чём выражается процесс социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровнях и какими факторами он обусловлен;

4) Дать оценку правовым основами социально-экономического развития в Российской Федерации, дать определение понятию и рассмотреть преемственность «документов социально-экономического развития».

**1**

Что с точки географической науки представляет из себя социально-экономическое развитие? Что вообще понимается под развитием в социологии и экономике – науках, объекты изучения и методы исследования которых зачастую относится и к комплексу наук социально-экономической географии.

Попробуем разобраться, что же именно подразумевает собой развитие как процесс в целом. Так, новая философская энциклопедия определяет развитие как *«высший тип движения и изменения в природе и обществе, связанный с переходом от одного качества, состояния к другому, от старого к новому».*

Сам по себе процесс развития характеризуется специфическими объектами, структурой, источником, формами и направленностью. Кроме того, развитие подразумевает осуществление каких-либо преобразований во внутреннем строении некоторого объекта (как материального, так и не материального; непосредственно подверженного изменениям); в его структуре, представляющей собой совокупность функционально связанных друг с другом элементов, отношений и зависимостей – всё это в конечном итоге обеспечивает переход данного объекта в качественно и/или количественно новое состояние (Новая философская энциклопедия, 2001-2002).

В социологической науке под социальным развитием понимаются некоторые виды социальных изменений, обеспечивающих переход социальных систем, общностей, институтов и организаций в новое для себя состояние. Причём, зачастую в публицистике вместо социального развития используется термин «социальный прогресс», который, однако, являет собой более узкое понятие: безусловно, социальный прогресс является развитием, но далеко не каждое проявление социального развития являет собой социальный прогресс.

Наиболее часто социальное развитие определяется как необратимое, направленное и закономерное изменение материальных и идеальных социальных объектов, и социальных процессов, обычно (но не всегда) характеризующееся их постепенным усложнением – т.е. переходом от простого к сложному, от низшего к высшему.

В то же время, термин «социальный прогресс» уже в самом себе несёт характеристику направления движения общества, предполагая, что в нём осуществляется постепенное движение от менее совершенных форм социальных систем, общностей, институтов и организаций к более совершенным, что в целом влечёт к повышению качества жизни членов общества, а также степени свободы личности каждого из них.

Именно степень свободы личности в обществе наряду с уровнем производительности труда является главным критерием, определяющими степень социального развития или, иначе выражаясь, степень «прогрессивности» общества. Иногда к ним добавляют ещё один критерий «прогрессивности» - уровень нравственности общества, однако в виду своей абстрактности и неконкретности его использование может быть истолковано неоднозначно.

Что же касается происхождения социальных изменений единого мнения на это счёт в социологии не существуют: одни учёные видят источник в самом обществе, другие же – за его пределами. Причём в последнем случае наиболее интересным для нас видится географическое направление социологии (Монтескье, Бокль, Мечников и др.), определяющее источник социальных изменений через географическую среду.

По типу механизма, обеспечивающего осуществление изменений в обществе, социальное развитие подразделяется на: эволюционное и революционное; прогрессивное (уже упомянутый «социальный прогресс») и регрессивное; имитационное и инновационное и т.д. При этом, наиболее распространённой классификацией социальных процессов является известная дихотомия эволюционный/революционный.

Эволюционное развитие представляет собой плавное, постепенное количественное преобразование объектов и процессов, в то время как революционное характеризуется качественными и относительно быстрыми социальным изменениями – в таком случае главным способом их достижения становится *социальная революция*: некоторая конфликтная ситуация, преобладающая в обществе в конкретный момент времени.

В конечном счёте, процесс социального развития в части своих свойств неизбежно начинает соприкасаться с экономическими аспектами развития общества. Так, процесс социального развития всегда идёт рука об руку с научно-техническим прогрессом, который включает в себя самые разные процессы и явления - начиная с механизации и автоматизация производств и заканчивая цифровизацией экономических систем. Именно научно-технический прогресс обеспечивает переход общества к более высокому уровню материального производства и, как следствие, более высокому уровню благосостояния его граждан. Это даёт необходимый базис для последующего роста человеческого капитала, благодаря чему в обществе складываются необходимые условия для смены многих нравственно-этических и политико-правовых установок. Именно их смена и считается на сегодняшний день наиболее ярким проявлением процесса, получившего название социальный прогресс (Шимшилов С. А., 2004; Кухарчук, Д. В., 2019).

Теперь непосредственно перейдём к экономической науке, также использующей в своей терминклатуре понятие развитие, которое в той же мере, что и развитие социальное отвечает трём ключевым своим свойствам: необратимости, направленности и закономерности. Схожими здесь остаются и основные его черты – так, экономическое развитие аналогичным образом предполагает переход объекта изучения в качественно новое состояние, выражающийся в изменении его структурных характеристик (А.П. Горкин, 2013).

Длительное время в экономической среде преобладало определение экономического развития через рост экономики, выражавшийся в повышении уровня жизни большинства людей, которое можно было количественно выразить через показатель дохода на душу населения. Таким образом, понятие экономического развития в понимании большинства экономистов оказалось прочно связанно с экономическим ростом, главным источником которого (с позиций традиционной экономики) являлось увеличение объемов производства товаров и услуг путём уменьшения издержек производства и снижения затрат ресурсов (Правдюк В.Н., 2009).

С тех пор устоялось общепринятое определение экономического роста *- долговременного устойчивого увеличения масштабов экономики; то есть процесса возрастания реального ВВП как в абсолютных, так и в относительных (в расчёте на душу населения) показателях* (Экономика: учебник и практикум для вузов, В. П. Васильев, 2021).

Впрочем, нельзя отрицать тот факт, что под достаточно широким понятием экономического развития в разное время представители многих экономических школ и направлений могли понимать совершенно разные явления и процессы. Так, высказывались мнения об определении экономического развития: через распространение нововведений в различных сферах хозяйственной жизни, осуществляемого по средствам предпринимательской деятельности (Й. Шумпетер); через формирование основного капитала (с учётом постоянства его предельной производительности и нормы сбережения в долгосрочном периоде) (Кейнсианское понимание экономического развития); через взаимодействие хозяйственных систем и государственных институтов и др.

Со временем, с появлением в экономической науке новых направлений и дисциплин, наметился отход от тождественности (или околотождественности) понятий экономического развития и экономического роста. Дело в том, что в отличии от развития рост зачастую может достигаться за счёт банального количественного увеличения объёма производства. В этом случае не соблюдается важное свойство экономического развития, предполагающее наличие качественных изменений, или, выражаясь иначе, изменений структурных характеристик объекта изучения. Кроме того, важным отличительным свойством экономического роста является его обратимость (экономический спад), что также не соответствует одному из ключевых свойств экономического развития, которое, хоть и характеризуется неравномерным, колебательным характером изменений, но всё-таки считается необратимым процессом (Правдюк В.Н., 2009)

Таким образом, в экономике может наблюдаться рост, не сопровождающийся повышением общего уровня развития, что в долгосрочном периоде приводит к снижению её эффективности и конкурентоспособности. Ещё в 1911 году в своей книге «Теория экономического развития» австрийский экономист и историк экономической мысли Йозеф Шумпетер сравнивал подобный экономический рост с длинным рядом почтовых карет – любое увеличение количества карет в ряду никак не поможет им сравняться в эффективности с железной дорогой. В образе железной дороги в данной аналогии у Шумпетера выступают инновации – новшества, востребованные в рыночной экономике, которые на определённом этапе становятся ключевым фактором в осуществлении экономического развития (J. Schumpeter, 1912).

В 1950-ые годы будущий Нобелевский лауреат по экономике Роберт Солоу разработал теоретическую модель, получившую название «неоклассическая модель экзогенного экономического роста», которая стала отправной точкой для всех последующих моделей экономического роста.

Суть модели заключалась в том, что при увеличении количества капитальных благ (средств производства) путём вложения в них новых инвестиций в следствии экономического роста, уровень необходимых для их поддержания и амортизации инвестиций неизбежно будет возрастать и в какой-то момент достигнет своего предела – некоторой точки, где весь поток инвестиций будет уходить на банальное поддержание имеющихся активов.

Решением для выхода из данной ситуации, как и в случае Шумпетра, у Солоу является именно внедрение инноваций, являющихся результатом научно-технического прогресса. Именно инновации должны обеспечить дальнейший непрерывный рост производства и, как следствие, повышение уровня благосостояния населения.

Дальнейшее развитие данная модель получила в 1990 году в виде модели Менкью - Ромера - Вейла, которая в отличии от модели Солоу серьёзно расширяла понятие капитальных благ, включая в него человеческий капитал, который, таким образом, становился в один ряд с другими факторами производства (Курс экономической теории, Чепурина М.Н., 2009).

Помимо моделей, упомянутых выше, идеи о тесной взаимосвязи инноваций и экономического развития были положены в основу теории диффузии инноваций, разработанной шведским географом Т. Хегерстрандом и развитой далее в 1962 году в работе американского социолога Эверетта Роджерса «Диффузия инноваций».

Основой данной теории стало положение о том, что весь процесс экономического развития является следствием распространения и развития инноваций**[[14]](#footnote-14)** (нововведений), которые, возникая в какой-либо исходной точке, не охватывают всю рассматриваемую нами территории сразу же, а распространяются по ней по определённым законам – перемещаясь от одного пункта приёма нововведения к другому.

Одним из определяющих факторов в их распространении становится расстояние между источниками возникновения данных нововведений и пунктами их внедрения и применения – иначе говоря, пункт приёма получит нововведение быстрее в том случае, если поблизости есть другой пункт приёма, уже обладающий данным нововведением. Другим же важным фактором, согласно данной концепции, является структура расселения территории – чем больше людность пункта, уже освоившего какое-либо новшество, тем скорее нововведение окажется в каком-либо соседнем пункте приёма. Примерами нововведений являются технологические усовершенствования, новые источники сырья и энергии, новые материалы, товары, услуги, вплоть до «новых идей» и пр. (T. Hägerstrand, 1967; Носонов А.М., 2015).

Итак, обобщим сказанное ранее. Если не брать в расчёт различные марксистские направления развития экономической мысли, то после второй мировой войны преобладающей трактовкой экономического развития стало его понимание как процесса качественных, структурных изменений в экономике, обусловленных самыми разными процессами, описать которые возможно в том числе через различные количественные показатели. К таким процессам можно отнести расширение производства, повышение конкурентоспособности экономики, увеличение человеческого капитала и его самовоспроизводство, рост экономической и личной свободы, рост отдачи от внедрения нововведений, снижение уровня коррупции, повышения эффективности управления и госрегулирования экономики, и многое другое.

Изучением подобных процессов в том числе занимается дисциплина development economics (экономика развития), которая помимо сугубо экономических механизмов обеспечения экономического развития также исследует и социальные, политические и институциональные его аспекты (Правдюк В.Н., 2009)

В конечном итоге экономическое развитие можно определить следующим образом: *это* *необратимые, качественные и структурные положительные изменения объектов и явлений в различных секторах и отраслях экономики на разных территориальных иерархических уровнях, являющиеся качественным выражением экономического роста*. *Представляет собой динамический, направленный и закономерный процесс.*

Ещё одним, важным понятием в экономической науке, тесно связанным с понятием экономического развития, является концепция устойчивого развития *(англ. sustainable development - в значении «самоподдерживающееся... -, самодостаточное развитие»)*, которая впервые была озвучена ещё в 1987 году в докладе “Наше общее будущее” Международной комиссии по окружающей среде.

Данная концепция предполагала, что, в случае нерационального, бесконтрольного использования ограниченных природных ресурсов с целью экономического развития также сопровождающегося загрязнением природной среды, последующие поколения могу оказаться не в состоянии удовлетворить свой базовый уровень потребностей. Во многом именно с этой концепцией связана смена преставлений об экологических проблемах – если в предыдущие десятилетия экологические проблемы рассматривались в основном как локальные, касающихся лишь отдельных стран и регионов, то в последующие годы (вплоть до наших дней) они всё больше оценивались уже как глобальные проблемы, носящие планетарный характер.

Согласно докладу, экономическое развитие является устойчивым, если *“удовлетворение потребностей настоящего времени не подрывает способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности” (Доклад наше общее будущее, 1987)*.

Таким образом, данная концепция подразумевает постепенное смещение акцента в экономической политике разных стран с безусловного экономического развития в пользу устойчивого развития, которое, в свою очередь, должно предполагать создание экономики такого типа, который позволил бы удовлетворять человеческие потребности при таком уровне отходов производства (а также отходов от добычи природных ресурсов), который не превышал бы регенеративную способность окружающей среды.

Безусловно, в рамках концепции экономический рост всё ещё остаётся ключевым, необходимым фактором осуществления устойчивого развития, однако в то же время уже не является самодостаточным, поскольку наряду с ним требуются качественные изменения в социальной сфере и в области охраны природной среды (Воложанина О.А., 2010).

В то же время, в научной экономической литературе до сих пор нет консенсуса, по поводу той части данной концепции, которая должна была бы отражать её практическое применение (Дерманов В. К., 2013).

**2**

С целью понимания нами, что же являет собой социально-экономическое развитие с географической точки зрения, стоит определиться с тем, какие именно научные дисциплины занимаются его изучением. Так, среди большого семейства обществоведческих географических наук, которые в силу специализации автора интересуют нас в наибольшей степени, выделяется социально-экономическая география (далее по тексту – «С-Э. география»), представляющая собой комплекс наук, изучающих социосферу.

Важно понимать, что подходы к определению С-Э географии могут отличаться в зависимости от направления, действующего в рамках той или иной научной парадигмы или школы. Неоднозначно могла трактоваться и принадлежность С-Э географии к той или иной системе наук – например, в рамках отраслево-статистической школы она традиционно воспринималась как часть системы социально-экономических наук; в то время как в рамках районной школы она являлась географической. В первую очередь мы рассмотрим С-Э географию как географическая науку (А.П. Горкин, 2013).

Классификация в социально-экономической географии также бывает представлена с разных точек зрения. В основном её деление на различные дисциплины основано на компонентном принципе – так выделяются географии населения, обслуживания, природных ресурсов, промышленности, сельского хозяйства, транспорта, трудовых ресурсов, а также география мирового хозяйства (Алаев Э.Б., 1983).

В целом же взор социально-экономической географии в своём пределе направлен на изучение ойкумены («геосферный подход»), объединяющей в себе понятие географической среды, общества и производства. Алаев даёт определение ойкумены как *«заселенную, освоенную или иным образом вовлеченную в орбиту жизни общества часть географической оболочки Земли с ее пространственными структурами хозяйства и формами организации жизни общества.».*

Если же рассматривать объекты изучения социально-экономической географии более конкретно, то к их числу безусловно нужно отнести такие категории как: *население, различные отрасли народного хозяйства и народное хозяйство в целом, природные условия и ресурсы*; которые совокупно рассматриваются С-Э географией с точки зрения их пространственно-временного развития и взаимодействия. К другим, более специфичным объектами исследования можно отнести различные экономические районы, территориально-производственные комплексы, агломерации, сети поселенийи тд. Помимо этого, роль объектов исследования С-Э географии могу брать на себя территориальные социально-экономические системы и структуры (в рамках системной парадигмы и «индивидуализирующего подхода») (Алаев Э.Б., 1983; А.П. Горкин, 2013).

Итак, социально-экономическая география представляет собой *«комплекс географических научных дисциплин о формах, процессах и закономерностях территориальной организации общества в целом и его отдельных компонентов»* (А.П. Горкин, 2013). Или, выражаясь иначе, дисциплин *«изучающих закономерности размещения общественного производства <...> и расселения людей.»* (Алаев Э.Б., 1983).

Таким образом, предметом изучения данной науки мы можем назвать территориальную организацию общества («междисциплинарный подход»), выраженную на локальном, региональном, национальном, межнациональном и глобальном уровнях; а также различные способы её совершенствования.

В широком смысле территориальная организация общества охватывает самые разные вопросы, касающиеся размещения производительных сил, территориального разделения труда, взаимоотношения общества и природы, расселения людей, региональных различий в производственных отношениях, а также проблемы региональной социально-экономической политики.

Не трудно заметить, что социально-экономическая география в той или иной степени включает в себя элементы географии, социологии и экономики, что подразумевает использование в её рамках как общегеографических, так и социологических или экономических методов и подходов к исследованию различных объектов и явлений. Совмещение подобных методов исследования образует собой единый *интегральный подход* к научному исследованию (Алаев Э.Б., 1983).

**3**

Так что же представляет собой социально-экономическое развитие? Очевидно, что в последнее время смысловая составляющая данного понятия начала приобретать всё более и более широкие формы, и начала включать в себя уже не только социальные и экономические явления, описанные ранее, но и экологическую составляющую, становящуюся в новых условиях (в т. ч. с появлением концепции устойчивого развития) дополнительным фактором при осуществлении экономической деятельности – в частности области её планирования и прогнозирование.

В общем виде социально-экономическое развитие можно представить, как *совокупность различных необратимых, направленных и закономерных процессов в обществе и экономике оказывающих влияние на уровень их социального и экономического развития.*

В более же узком смысле, социально-экономическое развитие – *это совокупность процессов* *расширенного воспроизводства и постепенных структурных и качественных изменений в экономике, производственных силах, факторах роста и развития, науке, образовании, культуре, качестве и уровне жизни общества, человеческом капитале*; *которая характеризуется развитием общественных отношений и прогрессивной направленностью.*

По сути, социально-экономическое развития является главным объектом государственного (на федеральном, региональном уровнях) и муниципального управления в Российский Федерации.

Оба определения в некоторой степени являются универсальными, поскольку каждое из них можно использовать по отношению к социально-экономическому развитию территорий, серьёзно различающихся друг от друга по условиям и площади. Ведь, как и любой другое развитие социально-экономические процессы могут происходить и рассматриваться на совершенно разных иерархических уровнях – в рамках нашей страны удобнее всего выделять 4 таких уровня, каждый из которых имеет под собой некоторую правовую основу: федеральный уровень (государство в целом), макрорегиональный (несколько Субъектов РФ), региональный (Субъект РФ) и местный (муниципальное образование) уровень.

Кроме того, отдельным типом классификации социально-экономических процессов может служить их разделение по структурным признакам – относящиеся к определённым сферам экономики и её отдельным отраслям различные государственные программы и стратегии развития.

В целом, на уровне государственного социально-экономического развития основными его индикаторами (показателями) могут служить: валовый внутренний продукт (ВВП) на душу населения, валовый национальный продукт (ВНП) на д. нас., валовый национальный доход (ВНД) на душу населения, которые в сочетании с другими инструментами анализа социально-экономического положения страны могут сигнализировать нам о росте экономического производства, а также росте среднего благосостояния граждан.

Понимание же сущности социально-экономического развития регионов, а также обуславливающих его факторов и условий разнится у разных исследователей. Так, в определениях социально-экономического развития зачастую по-разному учитываются экономическая и социальная составляющие, что серьёзно сказывается на перечне различных показателей и индикаторов, характеризующих его уровень и направленность. Кроме того, отсутствует понятная систематизация и разграничение факторов и условий социально-экономического развития.

В исследованиях, обобщающих опыт устойчивого развития регионов, периодически игнорируется их собственная специфика, выражающаяся не столько в виде изначальных условий развития, сколько в виде внутрисистемных противоречий в рамках социально-экономической системы самого субъекта.

В рамках данной работы под социально-экономическим развитием регионов предлагается понимать *позитивное изменение совокупности качественных и количественных показателей (индикаторов), характеризующих структурное состояние экономики и социальной сферы, приводящее к росту уровня и качества жизни населения.*

Важным моментом в данном определении является подчёркнуто *структурный* характер необходимых изменений - так, к схожему выводу приходит в своём диссертационном исследовании О.А. Волжанина: на основании анализа различных подходов к процессу развития в целом и социально-экономического развития регионов в частности автор заключает, что процессом развития может является только такое изменение объекта, которое связано с изменениями в его внутреннем строении – т.е. переходом его структуры из старого состояния в новое, характеризующееся уже иным количеством, порядком и типом его составляющих (Воложанина О.А., 2010).

Кроме того, полноценное устойчивое развитие региона возможно только в том случае, когда развитие его экономики и социальной сферы происходит рука об руку - одно лишь повышение уровня жизни, не сопровождающееся ростом экономики и повышением экономического потенциала, нельзя в полной мере рассматривать в качестве полноценного социально-экономического развития региона, равно как и одно лишь экономическое развитие без повышения благосостояния и роста уровня жизни граждан не является таковым (Феофилова Т.Ю., 2014).

При всех разночтениях в определении факторов и условий социально-экономического развития регионов приведём некоторые из них. Так, доктор экономических наук, профессор Северного арктического федерального университета имени Ломоносова Н.Я. Синицкая в качестве необходимого условия социально-экономического развития регионов выделяла процесс развития человеческого потенциала, который представляет собой совокупность способностей, возможностей, а также потребностей людей заниматься трудовой деятельностью в рамках постиндустриального общества (Синицкая Н.Я., 2006).

В свою очередь, доктор экономических наук, профессор Финансового университета при Правительстве РФ А.А. Чуб в своей диссертации рассматривает устойчивое социально-экономическое развитие региона как процесс поступательного движения региональной социально-экономической системы, в результате которого формируется особая институциональная среда, обеспечивающая внутреннюю гибкость организационной структуры данной системы, которая в свою очередь позволяет сохранять сбалансированное соотношение между экономической и социальной подсистемами региона в течении относительно длительного периода времени (Чуб А.А., 2012).

При этом, важным условием подобного движения является сбалансированность полномочий между федеральными и региональными уровнями государственной власти, а также устойчивость организационно-экономических связей между экономическими субъектами (Чуб А.А., 2012).

Кроме того, А.А. Чуб выделяет следующие группы факторов, влияющие на устойчивое развитие региона:

1. Экономическое факторы – к ним относится уровень развития технологий и организации производства в регионе; уровень развития инфраструктурный отраслей; предпринимательская активность; энергоэффективность производственных сил; инвестиционный потенциал; состояние бюджета региона; количество и качество природных ресурсов.
2. Социальные факторы – в их число входит численность населения; количество квалифицированных и мотивированных трудовых кадров; уровень и качество жизни населения; уровень развития социально инфраструктуры и тд.
3. Институциональные факторы – проработанность нормативно-правовой базы; эффективность контролирующих и исполнительных органов; менталитет населения; качество организации системы органов управления; степень развития коммуникационный каналов.
4. Инновационные факторы – научно-технический потенциал; научно-исследовательская деятельность; количество произведённых, заимствованных, а также использованных инноваций.
5. Глобализационные факторы - внешнеэкономические связи; деятельность транснациональных корпораций и банков; наличие иностранных торговых сетей; участие в ВТО.

С другой стороны, О.Л. Ким – профессор Санкт-Петербургского Государственного экономического университета – среди групп факторов больше всего влияющих на региональные экономические системы называет следующие:

* Факторы, связанные с процессами глобализации и повышения уровня конкуренции в условиях распространения в мире демократических политических систем, а также экономики рыночного типа;
* Ускорение перемен, связанное с развитием инновационной экономики, появлением новых технологий, а также с сокращением жизненного цикла товаров**[[15]](#footnote-15)** и услуг;
* Развитие в информационной сфере (IT), вызванное появлением новых коммуникационных технологий и упрощением доступа к информационным сетям;
* Повышение значимости нематериальных производственных ресурсов в следствии повышение уровня развития человеческого капитала и социализации экономических и управленческих отношений.

При этом, в качестве необходимых условий социально-экономического развития О.Л. Ким называется построение эффективных рыночных институтов, а также разработку стратегий, предусматривающих полноценную трансформацию и включение передовых регионов РФ в общество постиндустриального типа (О.Л. Ким, 2012).

Что касается процесса социально-экономического развития на местном уровне, то здесь существуют различные точки зрения на то, что из себя представляет развитие муниципального образования.

Одни авторы (А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков, К. В. Харченко) под ним понимают преимущественно развитие инфраструктуры муниципального образования, а также ведение местными органами различной хозяйственной деятельности - в том числе посредством управления муниципальной собственностью (Основы управления муниципальным хозяйством, А. Г. Воронин, 1998; Харченко К. В., 2013).

Другие же исследователи (Левина В. В., Проноза Л. В.) смотрят на процесс социально-экономического развития муниципального образования с точки зрения подхода, близкого к градостроительно-планировочному – т.е. как на итог реализации документов территориального планирования муниципальных образований: генеральных планов, стратегий территориального планирования, проекты планировки территории и др.

Наконец, с точки зрения, близкой автору исследования, (авторы - Никитина А. М., Чиркин В. Е., Михайлова А. В., Матвеева А. А., Охлопкова Н. А.,) социально-экономическое развитие муниципального образования нужно рассматривать как *управляемый процесс изменений, осуществляемых в самых разных сферах жизни муниципального образования, направленный на достижение определённого уровня экономического и социального развития при максимально возможном уровне удовлетворения потребностей граждан, соблюдении государственных интересов, и минимальном ущербе для природной среды* (Михайлова А.В., 2013).

Среди различных сфер жизнедеятельности муниципального образования, подверженных подобным «управляемым изменениям» можно выделить следующие: взаимодействие местных органов и органов государственной власти, а также местных органов других муниципальных образований; их взаимодействие с экономическими субъектами, ведущими свою деятельность на территории муниципального образования; развитие культурной и духовной жизни; развитие инфраструктуры (в том числе социальной) и тд.

Можно выделить 2 группы факторов социально-экономического развития муниципального образования – внутренние и внешние.

Внешние факторы целом носят общеэкономический характер и влияют на развитие как на местном уровне, так и на уровне регионов. К ним относится низкий уровень эффективности в части рыночного регулирования и неразвитость рынка, отсутствие стимулирования внутреннего спроса на сельскохозяйственную продукцию, низкий уровень внедрения инноваций, высокие издержки производства и тд.

К числу внутренних факторов можно отнести экономико-географическое положение, демографический потенциал и структуру населения, природно-ресурсный потенциал, финансовая обеспеченность, инвестиционная привлекательность МО.

При этом, важным условием развития муниципального образования видится непосредственное привлечение и участие местных сообществ в области выбора эффективных методов и инструментов стратегического муниципального управления (Михайлова А.В., 2013; Полухина М.Г. 2017).

В его основании лежит процесс стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования, включающий в себя анализ тенденций развития, прогнозирование проблем, разработку стратегий социально-экономического развития, а также создание различных целевых программ развития муниципального образования (Кулакова Т. А., Романова Т. В., 2016).

**4**

Необходимо сказать и о законодательной основе социально-экономического развития в нашей стране, нашедшей своё отражение в положениях самых разных нормативно-правовых актов, касающихся местного самоуправления (социально-экономическое развитие на местном уровне...), региональной политики (...на региональном уровне), а также стратегического планирования (...как на уровне страны и макрорегионов, так и на региональном или местном уровнях) и прочие. С высокой степенью условности подобные нормативно-правовые акты будут обозначены нами как «*документы социально-экономического развития*» - т.е. документы, в той или иной степени дающие правовую основу процессу социально-экономического развития в нашей стране на различных иерархических уровнях.

Согласно Конституции Российской Федерации, Президент РФ вправе «*устанавливать приоритетные направления социально-экономического развития государства»*. Как и Конституция в целом, данное её положение является основополагающим для всех остальных документов социально-экономического развития - постараемся рассмотреть наиболее важные из них.

Среди всех документов социально-экономического развития одним из важнейших нормативно-правовых актов, касающихся процесса регионального развития, являлся Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803 «*Об утверждении Основных положения региональной политики в Российской Федерации*», определявший региональную политику как *«систему целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации.*». И хотя само юридическое понятие «социально-экономическое развитие», которое периодически фигурировало в документе, указом закреплено не было, из его положений было понятно, что под развитием региона понимается некоторое изменение совокупности индикаторов, отражающих состояние экономики и социальной сферы, непосредственно влияющих на уровень жизни населения (Указ Президента РФ № 803).

Данный указ являлся действующим вплоть до 2017 года, когда он утратил свою силу путём принятия нового Указа Президента РФ от 16.01.2017 № 13 *"Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года",* произошедшегов связи с требованием нового Федерального закона № 172-ФЗ *"О стратегическом планировании в Российской Федерации"*, 20-ая статья которого говорила о необходимости разработки Правительством РФ (по поручению президента РФ) основ государственной политики в сфере регионального развития (Указ Президента РФ № 13; № 172-ФЗ).

В новом Указе Президента РФ от 16.01.2017 № 13 на смену понятию «региональной политики», которым оперировал предыдущий указ 1996 года, пришло понятие «государственной политики регионального развития», которое, согласно документу, представляет собой *«систему приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»*. Таким образом, по сравнению со своим предшественником в новом указе впервые было упомянуто социально-экономическое развитие - как результат мер государственной региональной политики - на уровне муниципального образования. При этом, различие в уровне социально-экономического развития субъектов РФ уровне воспринимается документом как один из факторов регионального развития (Указ Президента РФ № 13).

Что касается социально-экономического развития на местном уровне, то здесь формирование правовой базы началось ещё раньше – с принятием Федерального закона от 28.08.1995 № 154-ФЗ «*Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации*». Данный закон впервые утверждал новую форму организации местного самоуправления в нашей стране. Кроме того, он оперировал понятием «комплексного социально-экономического развития» в части вопросов местного значения, а также относил к сфере исключительного ведения органов местного самоуправления «принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении».

С принятием в 1995 г. закона № 154-ФЗ у муниципальных образований появилась закреплённая на правовом уровне возможность разработки своих собственных *программ комплексного социально-экономического развития*, которые фактически стали предшественниками документов стратегического планирования муниципального образования – а именно: *прогнозов*; *стратегий социально-экономического развития МО*, а также *планов мероприятий по их реализации* (№154-ФЗ).

В 1996-2003 годах в закон № 154-ФЗ вносился ряд изменений пока в 2003 году не был принят новый Федеральный закон № 131-ФЗ *"Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации",* который в итогеустановил подробный перечень вопросов местного значения (близкий к современному виду), совокупно заменивший собой понятие «комплексного социально-экономическое развития муниципального образования». В то же время, за муниципальными образованиями осталось право утверждения планов и программ развития муниципального образования (№ 131-ФЗ).

После принятия в 2014-ом году закона *"О стратегическом планировании в Российской Федерации"* (об этом – ниже) в текст Федерального закона о местном самоуправлении были добавлены пункты, касающиеся возможности разработки муниципальными образованиями соответствующих стратегий социально-экономического развития (№ 299-ФЗ).

Наконец, важными для нашего рассмотрения являются документы стратегического планирования, нашедшие отражение в нашем законодательстве в рамках принятого 28 июня 2014 года Федерального закона №172-ФЗ *"О стратегическом планировании в Российской Федерации"*, заменившего собой Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ"*О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации*". Новый закон о стратегическом планировании закрепил на нормативно-правовом уровне основы стратегического планирования, координации стратегического управления на государственном и муниципальном уровнях и бюджетной политики, а также регламентировал отношения между участниками**[[16]](#footnote-16)** стратегического планирования в области целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования социально-экономического развития в нашей стране на разных иерархических уровнях. После принятия №172-ФЗдействовавшие на тот момент документы стратегического планирования должны были быть приведены в соответствие с новым Федеральным законом (№ 172-ФЗ; № 115-ФЗ).

В отличии от предыдущего законаот 1995 года содержание нового документа было серьёзно расширено, а понятия *«*концепции социально-экономического развития РФ» и «программы социально-экономического развития», которыми оперировал прошлый документ, в закон № 172-ФЗ от 2014 года перенесены не были (№ 172-ФЗ; № 115-ФЗ).

Вместо этого, новый закон предполагает разработку целого ряда документов стратегического планирования, полный список которых легко найти в 11 статье данного закона или в приложениях к данной работе (***Приложение № 3.*** *Место «документов социально-экономического развития» в схеме документов стратегического планирования Российской Федерации*). Из этого обширного списка нас будут интересовать в первую очередь те документы, которые непосредственно касаются процесса социально-экономического развития, его правовой базы – т.е. «документы социально-экономического развития». Рассмотрим их в дальнейшем.

Итак, закон № 172-ФЗ *"О стратегическом планировании в Российской Федерации"* подразумевает необходимость разработки особого типа документов стратегического планирования, содержащих «систему долгосрочных приоритетов, целей и задач государственного управления» – т. е. стратегий социально-экономического развития Российской Федерации, Субъектов РФ, муниципальных образований, а также отдельных отраслей экономики, различных сфер государственного и муниципального управления и тд.

Государственное и муниципальное управление в рамках данного закона определяется как деятельность соответствующих органов (государственной власти или местного самоуправления) по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития. Таким образом, этими же органами разрабатываются и планы мероприятий по реализации соответствующих стратегий.

Важно сказать, что закон о стратегическом планировании не даёт нам прямого определения социально-экономического развития, однако исходя из его целей, задач и результатов, закреплённых в Статье 3 данного нормативно-правового акта, мы можем определить понятие ***социально-экономического развития*** следующим образом: *это изменения в экономике и социальной сфере, характеризующиеся количественными и (или) качественными показателями, достижение которых возможно с помощью проведения комплекса взаимоувязанных мероприятий, осуществляемых в рамках государственного и муниципального управления* (№ 172-ФЗ).

Основополагающей среди стратегий социально-экономического развития, согласно закону, является *стратегия социально-экономического развития РФ*, которая представляет собой основу для формирования различных государственных программ развития. Она разрабатывается Министерством экономического развития каждые 6 лет на период, который не должен превышать срок, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочной перспективе.

В процессе разработки стратегии учитываются прогнозы социально-экономического развития и бюджетный прогноз на долгосрочный период. Базой для её разработки и корректировки являются ежегодные послания Президента РФ Федеральному собрания, а также различные нормативно-правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации. Именно правительство в конечном итоге и утверждает данную стратегию (№ 172-ФЗ).

До принятия закона № 172-ФЗ *"О стратегическом планировании в Российской Федерации",* закрепившего за стратегией социально-экономического развития РФ ведущую роль в определении целей, задач и направлений в области социально-экономического развития в нашей стране,другим важным документом, выполняющим схожую роль, являлась *Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации*, ставящая перед собой цель устойчивого развития экономики страны, повышения благосостояния граждан, а также усиления национальной безопасности и позиций России в мировом сообществе. Данный документ был разработан по поручению Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета от 21 июля 2006 года и позднее был утверждён Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «*О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»* (Распоряжение Правительства РФ № 1662-р).

Таким образом, до появления юридически закреплённогопонятия «стратегии социально-экономического развития РФ» именно на основе данной концепции осуществлялась разработка различных стратегий регионального развития, в последствии принятых Субъектами Российской Федерации. Однако, по состоянию на 2020 год данная концепция так и не была реализована даже частично – уже в 2008 году после наступления мирового экономического кризиса стало очевидно, что концепция в своём изначальном виде является неосуществимой и требует серьёзного пересмотра (РБК 1).

В 2011-2012 годах экспертами ВШЭ и РАНХиГС был разработан новый, откорректированный по сравнению с оригинальной концепцией документ, получивший название «Стратегия 2020». Однако, новая «стратегия» так и не была утверждена правительством – экспертному сообществу и представителям государственной бюрократии так и не удалось найти общий язык по отдельным моментам стратегии, сохранив тем самым за *концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года* формально действующий статус (РБК 1).

Важно упомянуть, что опыт в написании подобных документов уже имелся в нашей стране – летом 2000 года в Правительстве был рассмотрен проект «Стратегии 2010» (*стратегии социально-экономического развития Российской Федерации до 2010 года*; в её разработке участвовал негосударственный и некоммерческий Центр стратегических разработок и Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации), который в целом был одобрен, однако на официальном уровне так и не был принят, что зародило грустную символическую традицию по перекладыванию документов подобного формата «под сукно» - политически удобные и консенсусно-принятые их положения постепенно перекочёвывали в положения отдельных нормативно-правовых актов, однако ни о какой комплексной реализации**[[17]](#footnote-17)** данных документов говорить не приходилось (Forbes).

Позднее, анализируя ситуацию, сложившуюся вокруг «Стратегии 2020», Центр стратегических разработок, занимающийся стратегическими исследованиями по ключевым отраслям российской экономики, в своем докладе «анализ факторов реализации документов стратегического планирования верхнего уровня» отмечал, что реализации любых документов стратегического планирования в нашей стране неизбежно упирается и спотыкается об административные барьеры, недостаточную проработку этих нормативно-правовых актов и серьёзное сопротивление со стороны лоббистов. «Стратегия 2020» в этом же докладе упомянута лишь как «декларация о намерениях», которая не смогла привлечь достаточно внимания со стороны представителей органов власти для её последующей реализации.

Хотя «стратегия 2020» так и не была утверждена исполнительными органами, некоторая часть тезисов получала отражение в различных указах и постановлениях Президента и Правительства Российской Федерации (РБК 2).

Так, например, 7 мая 2012 года были приняты «майские указы» Президента Российской Федерации – 11 указов, содержащих 218 поручений Правительству РФ для выполнения в течение 2012—2020 годов, которые подменили собой и разрабатываемую ранее концепцию социально-экономического развития РФ, и «стратегию 2020».

**11 «майских» указов Президента РФ**

|  |  |
| --- | --- |
| *Номер указа* | *Полное название* |
| № 596 | *«О долгосрочной государственной экономической политике»* |
| № 597 | *«О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»* |
| № 598 | *«О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»* |
| № 599 | *«О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки»* |
| № 600 | *«О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильём и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»* |
| № 601 | *«Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»* |
| № 602 | *«Об обеспечении межнационального согласия»* |
| № 603 | *«О реализации планов (программ) строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов и модернизации оборонно-промышленного комплекса»* |
| № 604 | *«О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации»* |
| № 605 | *«О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации»* |
| № 606 | *«О мерах по реализации демографической политики в Российской Федерации»* |

Источник: *Указы Президента РФ № 596 - № 606*

К сожалению, большинство мер, перенятых указами у стратегии, постигла схожая участь – они так и не были выполнены (согласно Центру стратегических разработок, средний уровень выполнения данных мер составил 29%). В особенности это коснулось глав, затрагивающих тему развития в России общественных институтов, федерализма и местного самоуправления (РБК 2).

Что касается «майских указов», то и в их отношении возникли серьёзные, ставшие уже традиционными для подобных нормативно-правовых актов трудности. Части показателей, установленных в указах, достичь не удалось: во многом помешал украинский кризис, возникший уже спустя 2 года после их подписания. Сами указы также не раз подвергались критике – так, профессор МГУ и эконом-географ Наталья Зубаревич называла «майские указы» 2012 года «экономической ошибкой, вызванной политическими причинами», а профессор факультета экономических наук НИУ ВШЭ Алексей Скопин считал, что они являются отражением структурных недостатков в Российской бюджетной политике: в её рамках расходы перекладываются на нижние уровни власти, а доходы аккумулируются на федеральном уровне, что в итоге приводит к росту долговой нагрузки регионов с возложенными на них обязательствами по реализации «майских указов» (по оценке Зубаревич только 30% расходов на их выполнение были обеспечены из федерального бюджета, остальные 70% - покрывались регионами самостоятельно) (Газета.ru; Новая Газета).

Однако сама идея и политический бренд «майских указов» забыты не были. Спустя 6 лет - 7 мая 2018 года - был опубликован обновлённый, приуроченный к новому президентскому сроку «майский указ»: *«О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»* (Указ Президента РФ № 204)*.*

Данный указ дал старт реализации новых «национальных проектов» федерального масштаба – своеобразного «ремейка» другой государственной программы - «приоритетных национальных проектов», де-юре действовавшей с 2006 по 2018 год и являвшейся прообразом современных национальных проектов.

В целом, документ обозначил следующие направления развития: «Экономический рост», «Человеческий капитал» и «Комфортная среда для жизни». В частности, он включал себя положения о необходимости проведения мер государственной политики, направленных на обеспечение устойчивого роста численности населения страны, повышение ожидаемой продолжительности жизни, рост реальных располагаемых доходов граждан, снижение уровня бедности, улучшение жилищных условий, ускорение технологического развития и «цифровизацию» экономики и социальной сферы и тд (Указ Президента РФ № 204)*.*

Согласно оценке Всемирного банка, проведённой в 2018 году, перспективы реализации экономических целей новых указов изначально были невысокие, а неблагоприятные факторы их реализации перевешивали благоприятные.В частности, одной из таких целей ставилось вхождение Российской Федерацией к 2024 году в 5-ку крупнейших экономик мира, а также обеспечение темпов роста выше среднемировых. Впрочем, позднее в 2020 году данная цель (как и сами «майские указы») была скорректирована – новый курс был взят уже на вхождение в 10-ку крупнейших экономик по ВВП, добиться темпов роста экономики выше среднемировых в 2018-2020 годы не удалось и сроки достижение некоторых целей были продлены (Указ Президента РФ № 204; BBC).

Национальные проекты не раз упоминались в прессе, а также различными должностными лицами в связи с серьёзными коррупционными нарушениями, а также с низким уровнем эффективности их реализации (РБК 3, РБК 4, РИА1, Российская Газета 1). В 2019 году глава Счетной палаты Алексей Кудрин также заявлял, что выполнение нацпроектов не приводит к достижению национальных целей и экономическому росту в стране (РБК 5).

После принятия в 2014 году Федерального закона *"О стратегическом планировании в Российской Федерации",* установившего перечень документов стратегического планирования, необходимых к разработке в ближайшие годы, Премьер-министр РФ Дмитрий Медведев поручил создать рабочую группу по разработке соответствующей положениям закона *стратегии социально-экономического развития России до 2030 г* (Ведомости 1).

В отличии от «стратегии 2020», являвшейся плодом интеллектуального труда множество экспертов и разрабатывавшейся с согласия президента и без привлечения к процессу представителей государственной бюрократии, «стратегия-2030» уже представляла собой документ, необходимость разработки которого чётко прописана в законе, что должно было внушать некоторый оптимизм, относительно её дальнейшей судьбы.

На этот раз разработка «Стратегия 2030» осуществлялась экспертным сообществом, с наиболее крупным представительством от ВШЭ и РАНХиГС, при содействии министерства экономического развития, а курировал общий процесс министр по делам "Открытого правительства" Михаил Абызов, однако в конечном счёте «Стратегия 2030» как и предыдущие не была принята к исполнению Правительством РФ (Ведомости 2).

Важным документом является уже затронутый ранее Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 *"Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года"*, утвердивший «Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» - важный документ стратегического планирования федерального уровня, разрабатываемый в рамках целеполагания по территориальному принципу и содержащий в себе основные тенденции, проблемы, цели и задачи, принципы и направления пространственного развития РФ, а также этапы, механизмы и сроки её реализации (Указ Президента РФ № 13).

Летом 2020 года вышел указ Президента РФ Владимира Путина от 21.07.2020 № 474 "*О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года*", приуроченный к принятию новых поправок к Конституции РФ, а также обусловленный необходимостью преодоления экономических последствий коронавирусной инфекции. После опубликования данного документа, определившего перечень задач**[[18]](#footnote-18)**, поставленных перед исполнительными органами власти, Правительство РФ активно занялось разработкой новой стратегии социально-экономического развития России, которая должна будет включить в себя весь перечень направлений и целей, определённых к реализации в заданные сроки (Указ Президента РФ № 474).

Среди основных задач, установленных указом, можно выделить повышение продолжительности жизни до 78 лет, сокращения в 2 раза по сравнению с 2017 годом уровня бедности, повышение качества государственного образования, рост инвестиций в основной капитал до уровня в 70% к показателям 2020 года, темпы роста экономики выше среднемировых при сохранении макроэкономической стабильности, рост доходов населения не ниже инфляции, а также рост экспорта не сырьевых неэнергетических товаров к уровню не менее 70% по сравнению с показателями 2020 года (Указ Президента РФ № 474).

Все задачи в будущей стратегии предполагается разделить на 2 группы – стратегические со сроком реализации к 2030 году, и «большие межведомственные задачи» к 2024 г. Кроме того, в документ должны войти паспорта ранее разработанных отраслевых стратегий, а также описания главных инициатив профильных министерств по различным направлениям (Ведомости 1; Указ Президента РФ № 474).

В президентском указе не упоминаются какие-либо неправительственные структуры, что с большой долей вероятности говорит нам о том, что разработкой стратегии вместо традиционного привлечения экспертов со стороны НИУ ВШЭ и РАНХиГС займутся государственные (или окологосударственные) научно-аналитические центры (Ведомости 1).

Второй в перечне стратегий С-Э развития по территориальному охвату является *стратегия социально-экономического развития макрорегионов,* разрабатываемая с целью упорядочивания и согласования в территориальном и временном отношении проведения различных действий, направленных на реализацию следующих нормативно-правовых актов: *стратегий пространственного планирования РФ*, *стратегий социально-экономического развития РФ*, *отраслевых документов стратегического планирования*, *стратегий социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований*, *стратегий национальной безопасности РФ*; а также – *различных генеральных схем, планов и программно-целевых документов госкорпораций, госкомпаний и акционерных обществ с государственным участием*.

Подобным образом разработаны действующие стратегии социально-экономического развития *Сибири*; *Дальнего Востока и Байкальского региона*; *Северо-Кавказского*, *Южного*, *Приволжского*, *Северо-Западного*, *Центрального* и *Уральского* федеральных округов.

*Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ* разрабатывается на основе законов субъекта, актов руководителя высшего исполнительного органа субъекта и органов исполнительной власти субъекта - на период, который не должен превышать срок, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития субъекта РФ в долгосрочной перспективе. Утверждается данная стратегия законодательным органом субъекта или его высшим исполнительным органом в соответствии с региональным законодательством. В соответствии с ним же допускается создание стратегии развития для некоторой части территории субъекта, обладающей особыми социально-экономическими условиями.

Помимо прочего, стратегия развития субъекта согласуется с «вышестоящей» стратегией социально-экономического развития Российской Федерации, а также с другими документами стратегического планирования данного региона. Именно на основании «региональной» стратегии социально-экономического развития в дальнейшем разрабатываются различные планы мероприятий по её реализации, государственные программы этого субъекта РФ, его схемы территориального планирования (№ 172-ФЗ).

Наконец, наименьшим уровнем разработки социально-экономической стратегии развития является уровень муниципального образования. Согласно Федеральному закону № 172-ФЗ, *стратегия социально-экономического развития муниципального образования*, а также планы по её реализации могут разрабатываться и утверждаться по решению органов местного самоуправления (№ 172-ФЗ).

Помимо самих стратегий социально-экономического развития на уровне страны, субъектов РФ и муниципальных образований разрабатываются соответствующие прогнозы социально-экономического развития – согласно закону: «*документы стратегического планирования, содержащие систему научно обоснованных представлений о внешних и внутренних условиях, направлениях и об ожидаемых результатах социально-экономического развития ...»*.

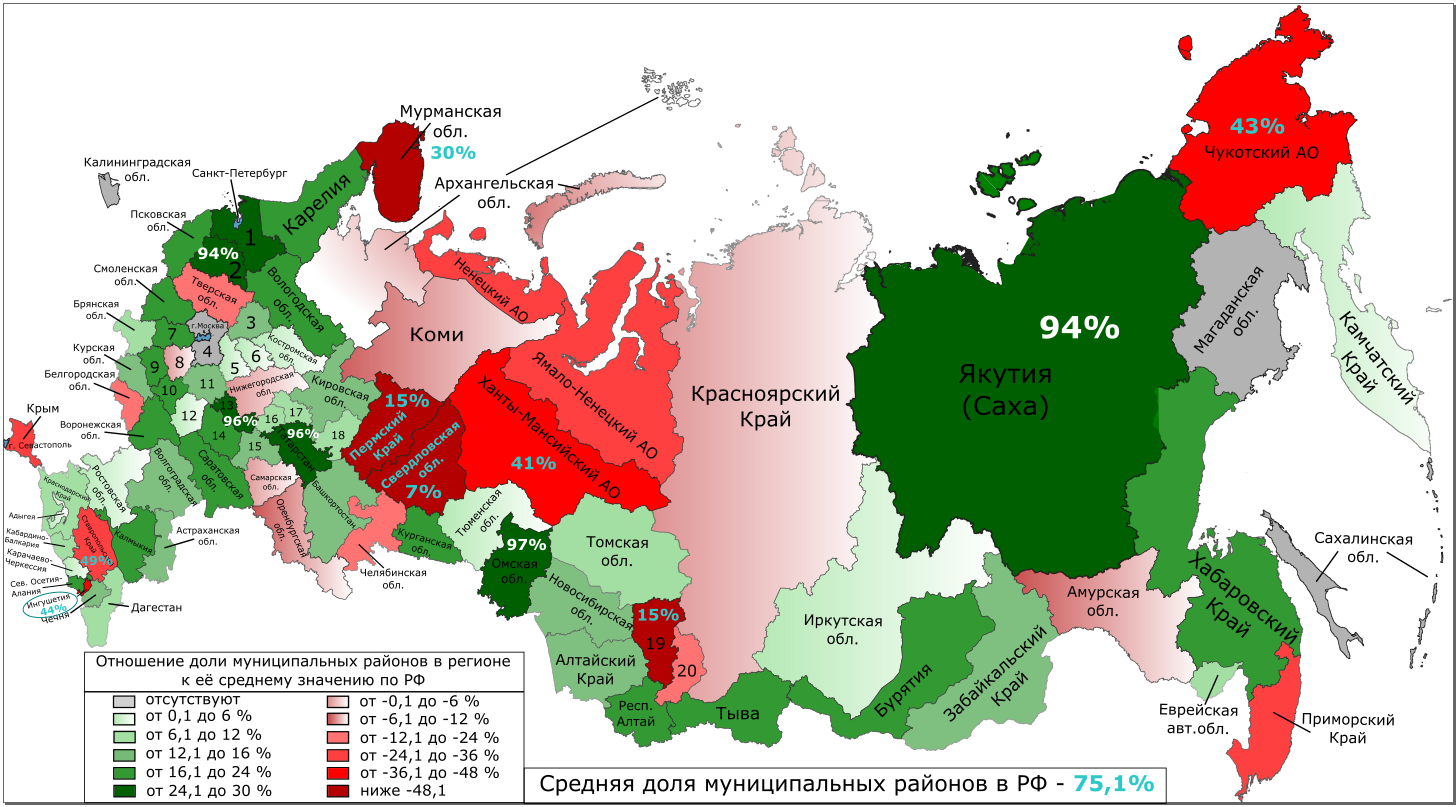
Разрабатываются они как на среднесрочный период – 1 раз в год на срок от 3 до 6 лет, так и на долгосрочный – каждые 6 лет на период 12 и более лет. В данный момент действующим прогнозом социально-экономического развития нашей страны является «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года», разработанный Министерством экономического развития и утверждённый Правительством РФ в 2018-ом году (№ 172-ФЗ).

**Глава 3. Динамика (изменение) географической структуры муниципальных образований как фактор социально-экономического развития территории**

§ 3.1. Существующее положение географической структуры местного самоуправления в России

**Приложение 7. Доля муниципальных районов среди всех муниципальных образований, действующих на 1-ом уровне функционирования по Субъектам РФ.**

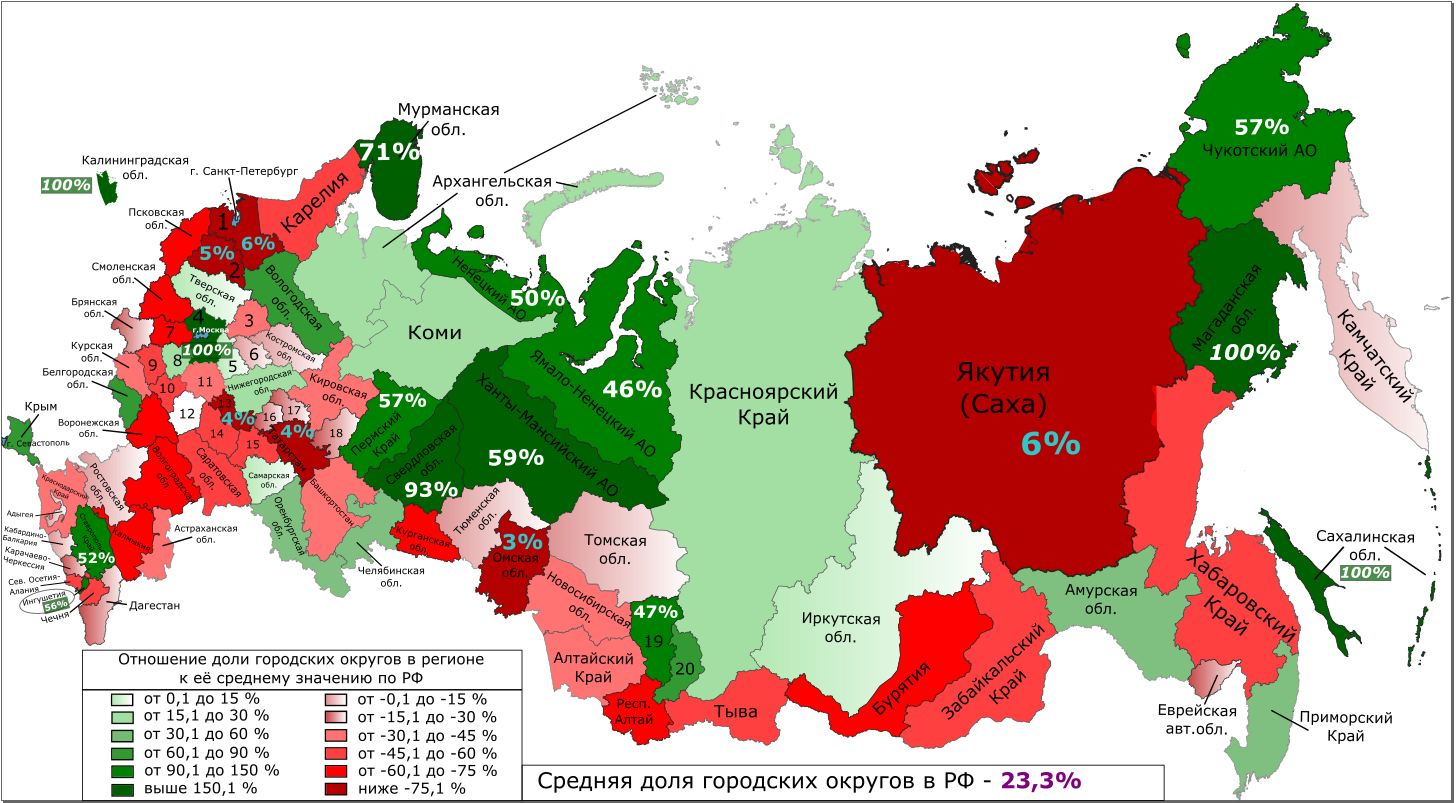
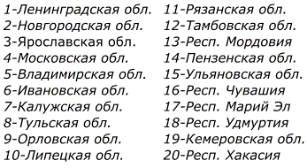
Согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года»



*(Источник: выполнено автором)*

**Приложение 8. Доля городских округов среди всех муниципальных образований, действующих на 1-ом уровне функционирования по Субъектам РФ.**

Согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года»



*(Источник: выполнено автором)*

§ 3.2. Образование муниципальных округов как фактор динамики географической структуры местного самоуправления: предпосылки создания и развитие

Появление на территории нашей страны Муниципальных округов, а также начало постепенного процесса преобразования в их число части муниципальных районов, во многом было обусловлено практикой и историей реорганизации муниципальных образований в разных субъектах РФ – ранее, заметной тенденцией являлась замена муниципальных районов на городские округа. При этом, попытки оптимизировать процесс муниципального управления территорией – в первую очередь, снизить затраты на административные расходы - зачастую сопровождались усилением «вертикали власти», а также усложнением доступа местных жителей реорганизуемых муниципальных образований к представителям местных органов власти новообразованных местных администраций, что приводило к усилению миграционных процессов и постепенному увяданию ряда сельских поселений. В конечном счёте, за исключением декларативных заявлений, очень часто подобные изменения не приводили к серьёзному улучшению качества муниципального управления.

Для улучшения данной ситуации и был принят Федеральный закон № 87-ФЗ. Согласно заявлениям его авторов, целью создания Муниципальных округов являлось объединение – по инициативе региона или муниципалитета (с согласия населения) - труднодоступных и малозаселённых территорий, с расположенными на них сельскими населёнными пунктами *(например, подобному преобразованию подвергся самые малонаселённый муниципальный район страны – Алеутский район Камчатского края, в единственном поселении которого – селе Никольском - проживает всего около 700 человек)*. В то же время, сами по себе положения закона позволяли объединять абсолютно любые территории, если они не являлись самостоятельными муниципальными образованиями, либо их муниципальные образования предварительно ликвидировались с последующим их включением в единый, централизованный муниципальный округ.

Таким образом, на территории всех реорганизуемых муниципальных образований происходит демонтаж двухуровневой формы организации местного самоуправления с ликвидацией поселенческого уровня - основная проблема в подобной ситуации заключается в потере сельскими и городскими поселениями самостоятельности в принятии решений, а также собственными выборами в местные органы власти. Важным фактором являлось и то, что 90 % образуемых муниципальных округов ранее являлись муниципальными районами.

Как итог, в ряде регионов нововведение Муниципальных округов вызвало недовольства – так, например, в Татарстане региональные власти заявляли об отказе в создании муниципальных округов, обосновывая своё решение именно несогласием с ликвидацией поселенческого уровня самоуправления.

Кроме того, в связи с преобразованием муниципальных районов в муниципальные округа не раз возникали скандальные ситуации, имеющие под собой политическую почву – так, подобные инциденты происходили в Челябинской и Удмуртских областях.

Не раз предпринимались попытки оценить эффективность укрупнения муниципальных образований, вызванного процессом их постепенного объединения – таким, например, являлось исследование Комитета гражданских инициатив, которое опиралось на данные регионов, осуществивших переход с двухуровневой на одноуровневую систему местного самоуправления (Томская область, Свердловская область, Магаданская область, Нижегородская область, Пермский край и тд.). Иначе говоря, исследователями оценивались изменения в географической структуре местного самоуправления регионов, выражающиеся в преобразовании муниципальных районов в городские округа.

В результате исследования было выяснено, наиболее негативно подобные преобразования сказались на сельскохозяйственных территориях, которые были присоединены в качестве своеобразных пригородов к территориям городских округов. На их фоне более позитивно смотрелись те территории и расположенные на них населённые пункты, которые сохранили свою привычную экономическую модель развития. При этом, каких-либо серьёзных положительных эффектов от декларированной экономии на административном аппарате также не наблюдалось.

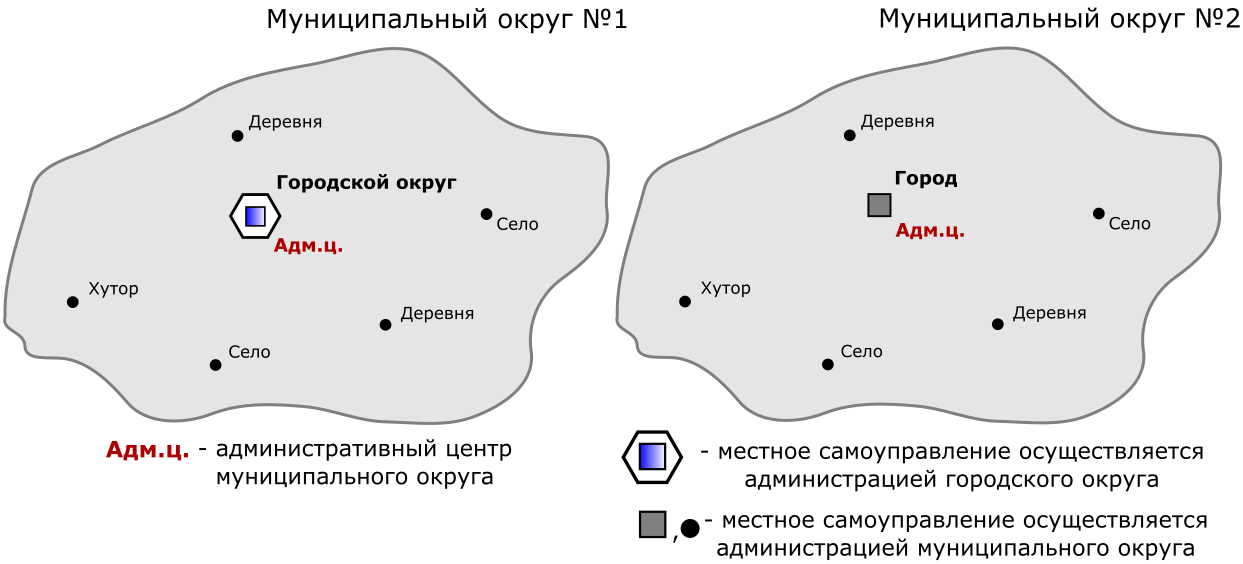
Итогом данного исследования стало заключение о том, что в целом двухуровневая система местного самоуправления, включающая в себя уровень городских и сельских поселений, является малоэффективной и слабо работающей на малонаселённых и труднодоступных территориях – т.е. на подавляющей части территории регионов крайне севера и на землях, приравнённых к территориям крайнего севера. Однако, при этом, необходимо найти решение проблемы низкой эффективности описанных ранее преобразований. Одним из подобных решений видится возможность включения по аналогии с городскими округами в состав муниципальных округов те населённые пункты, на территории которых проживает более двух третей населения городского округа.

**2**

До принятия в 2019 году Федерального закона № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» муниципальные округа существовали в нашей стране лишь в виде внутригородских муниципальных образований, функционирующих в городах федерального значения – в Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе. При этом на уровне федерального законодательства подобная форма организации местных органов ранее описана не была.

Согласно закону, **муниципальный округ –** муниципальное образование, состоящее изнескольких объединенных общей территорией населенных пунктов (за исключением отдалённых, труднодоступных территорий и территорий с низкой плотностью сельского населения), которые не являются муниципальными образованиями, и включающее в себя земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования местного населения, а также земли рекреационного назначения.

Ещё одним нововведением стал тот факт, что административным центром муниципального округа (как и муниципального района) может быть город или поселок, который расположен в пределах какого-либо городского округа и имеет при этом с таким муниципальным округом общую границу - причём, территория городского округа не может входить в состав подобного муниципального округа или района (Муниципальный округ №1 – рис. ниже).



*(Источник: выполнено автором)*

Таким образом, на законодательном уровне была закреплена возможность создания такой географической структуры муниципальных образований, которая была бы представлена в виде своеобразной системы «центр-периферия», функционирующей при этом вне формата иерархического подчинения друг-другу – как происходит в случае наделения сельского или городского поселения, входящего в состав муниципального района, статусом административно центра данного района, предполагающего создание представительских местных органов муниципального района на территории поселения без сопутствующего создания администрации самого поселения (№ 87-ФЗ).

Как уже говорилось ранее, создание нового типа муниципального образования обусловило внесение изменений в определение городского округа – так, обязательным условием для городского округа стало проживание «не менее двух третей его населения в городах и (или) иных городских населенных пунктах», а также превышение плотности населения на его территории в пять и более раз по сравнению со средней плотностью населения в Российской Федерации. Кроме того, суммарная площадь его сельских населённых пунктов и территорий для инфраструктуры не должна превышать более чем в 2 раза площадь городов и городских населённых пунктов городского округа. В случае же, если городской округ перестают соответствовать какому-либо из данных критериев, он подлежит наделению статусом муниципального округа – в соответствии с законом Субъекта РФ.

При этом, в ведении муниципальных округов находится перечень вопросов местного значения, идентичный тому, что был закреплён за городскими округами как предыдущих, так и в нынешней редакции закона от 24.04.2020 (№ 87-ФЗ; № 131-ФЗ) (**см. Приложение 1**).

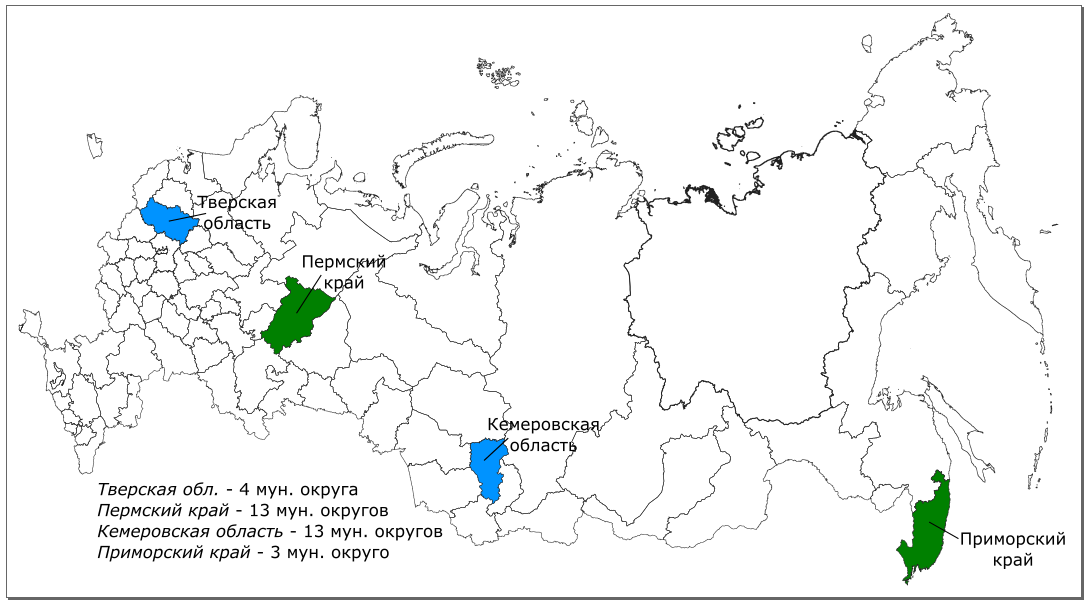
Первый подобным муниципальным образованием в нашей стране стал Весьегонский муниципальный округ, образованный в 2019 году на территории Тверской области путём объединения всех поселений существовавшего ранее Весьегонского муниципального района – подобный механизм, согласно действующему главе округа, позволит серьёзно сэкономить на управленческих расходах.

Всего, согласно данным Росстата в материале «число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года», по состоянию на 01.01.2020 на территории Российской Федерации существует 33 муниципальных округа, функционирующие в 4 субъектах Российской Федерации.

Однако, в случае использования других официальных статистических данных, например, из материала Росстата «численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года», а также из различных документов его региональных ведомств, датированных обычно, 2020 или 2021 годом, то численность муниципальных округов, а также Субъектов РФ на территории которых они непосредственно созданы или будут созданы к 2020 году, окажется значительно выше – так, к 2022 г. в России как минимум в 22-ух Субъектах РФ будут функционировать не менее чем 183 муниципальных округа.

**Субъекты РФ, на территории которых к 2020 г. функционируют муниципальные округа**

Согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года»



*(Источник: сделано автором)*

**Число муниципальных округов по Субъектам РФ к 2020 г.**

Согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года»

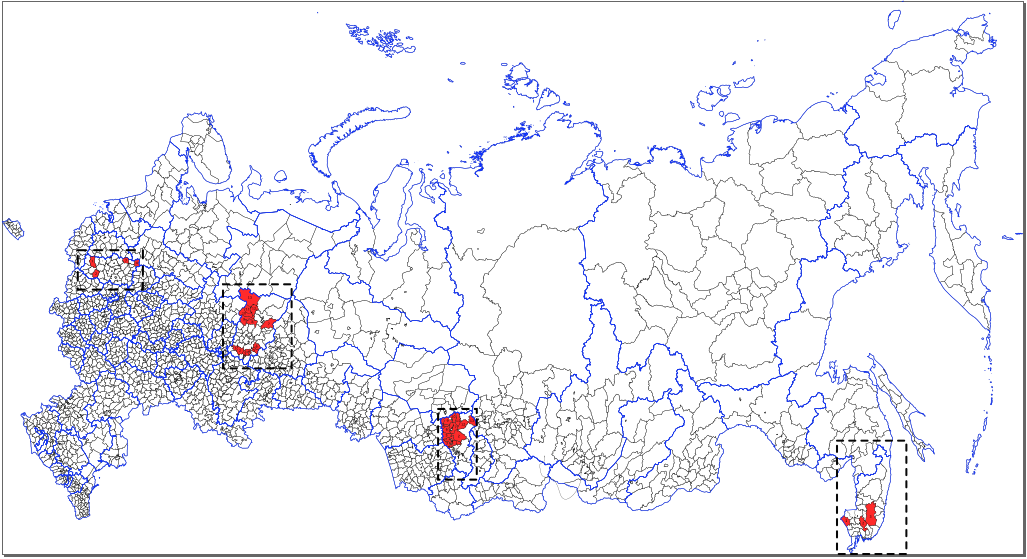
|  |  |
| --- | --- |
| ***Наименование субъекта РФ*** | ***Чисто муниципальных округов*** |
| Кемеровская область | 13 |
| Пермский край | 13 |
| Тверская область | 4 |
| Приморский край | 3 |

Таким образом, в первый год своего появления Муниципальные округа были созданы сразу в 4 разных, серьёзно отличающихся друг от друга по характеру расселения и уровню социально-экономического развития, регионах, располагающихся на территории 4 разных Федеральных округов – Центрального, Приволжского, Сибирского и Дальневосточного.

Нанеся данные муниципальные округа на картосхему муниципальных образований Российской Федерации, мы можем получить следующую картину.

**Муниципальные округа на территории Российской Федерации**

Согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года»



*(Источник: сделано автором)*

Исходя из данной картосхемы можно обратить внимание на то, что за исключением, возможно, одного округа, расположенного на территории Пермского края, все первые муниципальные округа были образованы в пределах главной полосы расселения и, таким образом, не затронули огромные пространства средней Сибири, а также Крайнего севера.

**Картосхема муниципальных округов Тверской области**

По состоянию на 01.01.2020 г.



***1 – Андреапольский*** *муниципальный округ*

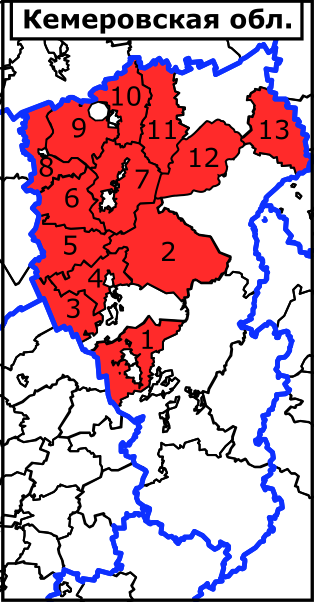
***2 - Оленинский*** *муниципальный округ*

***3 - Лесной*** *муниципальный округ*

***4 - Весьегонский*** *муниципальный округ.*

*(Источник: сделано автором)*

**Картосхема муниципальных округов Кемеровской области**

По состоянию на 01.01.2020 г.

***1 – Прокопьевский*** *муниципальный округ*

***2 – Крапивинский*** *муниципальный округ*

***3 – Гурьевский*** *муниципальный округ*

***4 – Ленинск-Кузнецкий*** *муниципальный округ*

***5 – Промышленновский*** *муниципальный округ*

***6 – Топкинский*** *муниципальный округ*

***7 – Кемеровский*** *муниципальный округ*

***8 – Юргинский*** *муниципальный округ*

***9 – Яшкинский*** *муниципальный округ*

***10 – Яйский*** *муниципальный округ*

***11 – Ижморский*** *муниципальный округ*

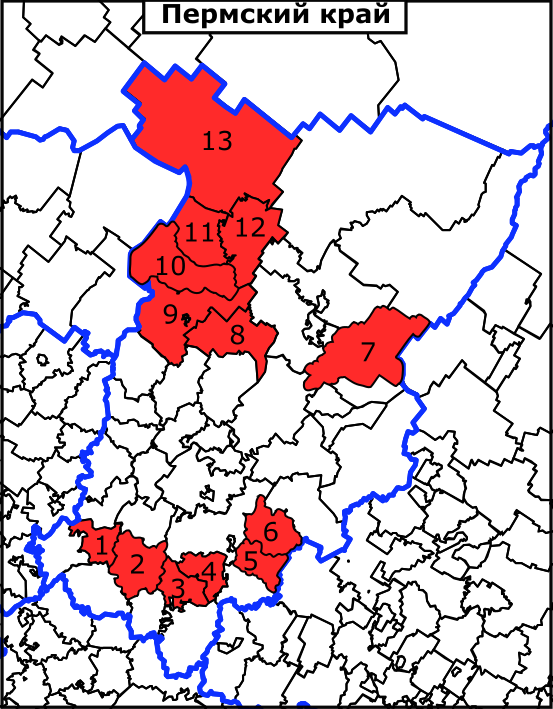
***12 – Чебулинский*** *муниципальный округ*

***13 – Тяжинский*** *муниципальный округ*

*(Источник: сделано автором)*

**Картосхема муниципальных округов Пермского края**

По состоянию на 01.01.2020 г.

*****1 – Еловский*** *муниципальный округ*

***2 – Бардымский*** *муниципальный округ*

***3 – Уинский*** *муниципальный округ*

***4 –******Ординский*** *муниципальный округ*

***5 – Кишертский*** *муниципальный округ*

***6 – Берёзовский*** *муниципальный округ*

***7 – Александровский*** *муниципальный округ*

***8 – Юсьвинский*** *муниципальный округ*

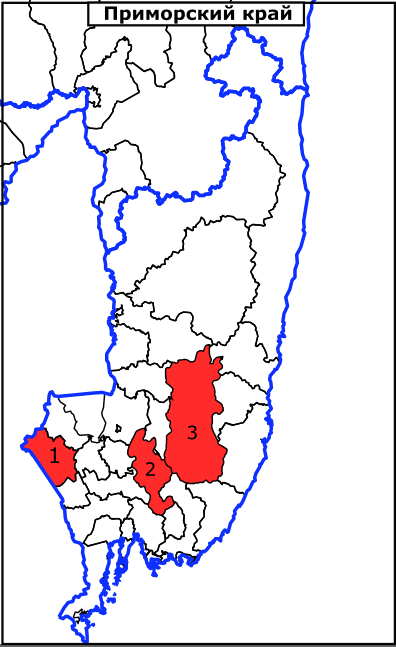
***9 – Кудымкарский*** *муниципальный округ*

***10 –******Ю́рлинский*** *муниципальный округ*

***11 –******Кочёвский*** *муниципальный округ*

***12 – Коссинский*** *муниципальный округ*

***13 – Гайнский*** *муниципальный округ*

*(Источник: сделано автором)*

**Картосхема муниципальных округов Приморского края**

По состоянию на 01.01.2020 г.

***1 – Пограничный*** *муниципальный округ*

***2 – Анучинский*** *муниципальный округ*

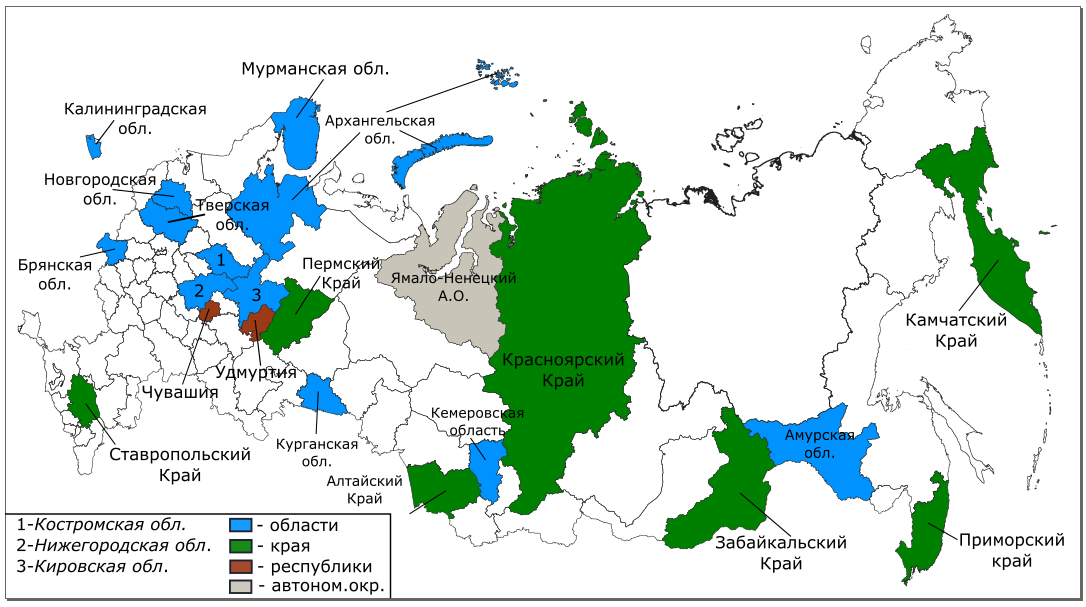
***3 – Чугуевский*** *муниципальный округ*

*(Источник: сделано автором)*

Теперь обратимся к прочим статистическим материалам, а также различным региональным нормативно-правовым актам. Согласно им, на общей карте муниципальных образований Российской Федерации к 2022 году должно появится в добавок ещё как минимум 150 различных муниципальных округов – для многих из них региональными законами установлен переходный период, к истечению которого должен быть окончательно зафиксирован образ их новой географической структуры. Расширится – как количественно, так и географически - охват среди субъектов, использующих подобную форму территориальной организации местного самоуправления. Таким образом, Муниципальные округа в 2021-2022 годах появятся ещё в 18 Субъектах РФ.

**Субъекты РФ, на территории которых муниципальные округа уже образованы или будут образованы к 2022 г.**

Согласно прочим статистическим материалами нормативно-правовым актам**[[19]](#footnote-19)**.



*(Источник: сделано автором)*

Как можно заметить, география муниципальных округов существенно расширяется – впервые они были образованы на территории республик, но что более важно – процесс образования муниципальных округов начал происходить в регионах крайнего севера и на приравненных к ним территориях, которые характеризуются огромными площадями, наличием труднодоступных территорий, а также низкой плотностью населения – так, к подобным регионам можно отнести Ямало-Ненецкий Автономный Округ, Красноярский Край, Архангельскую область, Мурманскую область, Камчатский край, Алтайский край.

Наибольшей численностью Муниципальных округов к 2022 году будет обладать Республика Удмуртия (24), а за ней - Ставропольский край, Пермский край, Кемеровская область (по 16).

**Число муниципальных округов по Субъектам РФ к 2022 г.**

Муниципальные округа, учтённые в материале Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года»; Материалы региональных подразделений Росстата; Различные региональные нормативно-правовые акты.

|  |  |
| --- | --- |
| ***Наименование субъекта РФ*** | ***Чисто муниципальных округов*** |
| Удмуртская Республика | 24 |
| Пермский край | 16 |
| Ставропольский край | 16 |
| Кемеровская область | 16 |
| Кировская область | 14 |
| Тверская область | 13 |
| Калининградская область | 12 |
| Нижегородская область | 11 |
| Курганская область | 8 |
| Приморский край | 8 |
| Мурманская область | 7 |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | 6 |
| Амурская область | 6 |
| Костромская область | 4 |
| Архангельская область | 4 |
| Новгородская область | 4 |
| Красноярский край | 3 |
| Забайкальский край | 2 |
| Чувашская Республика | 2 |
| Брянская область | 2 |
| Камчатский край | 1 |
| Алтайский край | 1 |

*(Источник: сделано автором)*

Интересной особенностью для нашего рассмотрения является способ образования муниципальных округов. Из 183 муниципальных округов, образуемых на территории нашей страны к 2022 году, подавляющее большинство – 164 округа - образуется путём преобразования муниципальных районов, включающих в себя сельские и (или) городские поселения, с последующей ликвидацией статуса поселений как самостоятельных муниципальных образований и включения их в состав единого муниципального района - гораздо реже в таком случае городское поселение наделяется статусом городского округа и не входит в состав образуемого муниципального округа (но теоретически, согласно закону, может остаться при этом его административным центром).

Другим вариантом появления муниципальных округов – всего 18 случаев – является преобразование в их число различных городских округов. Данный вариант является достаточном редким: среди всех субъектов, объявивших о создании муниципальных округов, он встречается лишь в 2-ух из них – в 6 случаях преобразование происходило Мурманской области, и в 12 случаях – в Калининградской. Кроме того, 1 муниципальный округ в Мурманской области был образован своеобразным «смешанным» типом – путём объединения территории Кунгурского муниципального района и Кунгурского городского округа.

Все преобразуемые городские округа в Мурманской области с 1 января 2021 года уже прекратили своё существование, в том время как в Калининградской они будут оставаться в своём статусе до 1 января 2022 года.

В Мурманская области подобным образом были преобразованы городские округа: Кировский, Ковдорский, Мончегорский, Оленегорский, Полярные Зори, Апатиты (а также, отдельно, Кунгурский городской округ совместно с Кунгурским муниципальным районом).

В Калининградской области городские округа: Багратионовский, Гвардейский, Гурьевский, Зеленоградский, Краснознаменский, Неманский, Нестеровский, Озёрский, Полесский, Правдинский, Славский, Черняховский.

**Заключение**

К сожалению, конечная цель исследования автором достигнута не была. Серьёзную проблему с точки зрения изучения географической структуры местного самоуправления как фактора социально-экономического развития вызвал подбор необходимого инструментария и научной методологии в работе.

Наиболее логичным методом виделся индикативный подход к исследованию местного самоуправления, выражающийся в выборе некоторого ряда показателей-индикаторов, характеризующих состояние социально-экономической сферы муниципальных образований или регионов – то есть показателей, которые бы отражали демографическую, социальную, экономическую и, возможно, экологическую составляющую развития территории.

В подобном случае, методология работы заключалась в следующем. Планировалось сделать некоторую репрезентативную выборку муниципальных образований, географическая структура которых некоторое время назад претерпела изменения. Следом, должно было быть осуществлено составление списка показателей-индикаторов, выполненное для каждого их этих муниципальных образований на дистанции в несколько лет до преобразования его географической структуры, и затем на дистанции в несколько лет после. В последствии, согласно данному методу, необходимо было сопоставить полученные данные и на их основе произвести анализ влияния того или иного явления или процесса (затрагивающего географическую структуру) на уровень их развития.

Кроме того, данные муниципальные образования должны были быть классифицированы в зависимости от процесса или явления, повлиявшего на изменение их географической структуры. Таким образом удалось бы рассмотреть, явление какого именно характера (объединение ли и укрупнение ли муниципальных образований, смена их статуса, изменение границ и тд.) в наибольшей степени являлось бы фактором социально-экономического развития на местном и (или) региональном уровне.

К сожалению, в условиях серьёзной привязки процесса социально-экономического развития регионов и муниципальных образований к общегосударственному положению в экономике, сопровождающейся при этом тенденцией к централизации их политической и экономической жизни, автору не удалось воспроизвести такие условия для применения индикативного подхода, которые бы позволили говорить о каком-либо влиянии на социально-экономическое развитие именно со стороны географической структуры муниципальных образований, постоянно изменяющейся в следствии тенденций укрупнения, ликвидации, изменения статуса и прочих вариантов преобразований муниципальных образований. Иначе говоря, очень высокое влияние внешних (с точки зрения нашего исследования) факторов не позволяет автору развить какие-либо собственные идеи, касательно выбора методологии, которая бы позволила в полной мере раскрыть данную тему и достигнуть конечной цели исследования.

**Список источников и литературы**

1. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян — М.: Юстицинформ, 2015. — 640 с.

2. *Алаев Э.Б.* Социально-экономическая география. Понятийно-терминологический словарь. – М.: Мысль, 1983. – 350 с.

3. *Батычко В.Т.* Муниципальное право. Конспект лекций / В.Т. Батычко. -Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2010. – 452 с.

4. *Беликов В.Ф.* Основные направления развития законодательства о местном самоуправлении в городах федерального значения // Управленческое консультирование. 2007. №3. 68-73 с.

5. *Бирюков П.Н.* Международное право: учебник / П. Н. Бирюков. — М.: Издательство Юрайт, 2011. — 793 с.

6. *Васильев В.П.*  Экономика: учебник и практикум для вузов / В. П. Васильев, Ю. А. Холоденко. — 3-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2021.

7. *Воложанина О.А.* Развитие социально-экономических систем. Автореф. дис. на соискан. степени д.э.н. — СПб.: 2011. URL: <http://economy-lib.com/razvitie-sotsialno-ekonomicheskih-sistem-teoriya-i-metodologiya> (дата обращения: 12.05.2021).

8. *Воронин А.Г.* Основы управления муниципальным хозяйством: учебн. пособие / А. Г. Воронин, В. А. Лапин, А. Н. Широков. М.: Дело, 1998. 127 с.

9. *Гладкий Ю.Н., Чистобаев А. И.* Регионоведение – М.: Гардарики, 2002. – 384 с.

10. *Гладкий Ю.Н.* Местное самоуправление: где взять стимулы для

развития? // Коллективная монография по материалам Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию создания ЮНЕСКО, 2015. – 637 с.

11. *Горбатюк Е.С.* Основные теории местного самоуправления: аналитический обзор // Вестник СПбГУ. Серия 6. Политология. Международные отношения. 2015. №1. С. 21-27.

12. *Горкин А.П.* Социально-экономическая география: понятия и термины. Словарь-справочник. Отв. ред. А.П. Горкин. – Смоленск: Ойкумена, 2013. – 328 с.

13.Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021). URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_51040/ (дата обращения: 26.04.2021).

14.Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) от 30.11.1994 года № 51-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/> (дата обращения: 26.04.2021).

15. *Дерманов В.К.* Экономическое развитие: проблемы теории // Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент. 2013. №2. С. 97.

16.Европейская хартия местного самоуправления: ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_20361/>. (дата обращения: 26.04.2021).

17.Закон г. Москвы от 06.11.2002 №56 "Об организации местного самоуправления в городе Москве" (в последней редакции) URL: <https://www.mos.ru/mgi/documents/normativnye-pravovye-akty/view/52378220/> (дата обращения: 07.05.2021).

18.Закон города Севастополя от 03.06.2014 № 17-ЗС "Об установлении границ и статусе муниципальных образований в городе Севастополе" URL: <http://base.garant.ru/23701075/> (дата обращения: 07.05.2021).

19.Закон Санкт-Петербурга от 23.09.2009 №420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (с изменениями на 21 декабря 2020 года) (редакция, действующая с 1 января 2021 года) URL: <https://docs.cntd.ru/document/891818221> (дата обращения: 07.05.2021).

20.Закон СССР от 09.04.1990 N 1417-1 (ред. от 23.10.1990) "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР" URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=78#08774588840359829> (дата обращения: 12.04.2021).

21.Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в РСФСР" URL: <https://dokipedia.ru/document/5152371> (дата обращения: 12.04.2021).

21. *Захарова Л.Г.* Земская контрреформа 1890 г. Изд-во МГУ, 1968. – 178 с.

31.Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2021). URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/> (дата обращения: 12.05.2021).

32. *Зотов В. Б.* Система муниципального управления: учебник / коллектив авторов; под ред. В.Б. Зотова; рук. авт. кол. Р.В. Бабун. — 6-е изд., испр. и доп. —Москва: КНОРУС, 2018. — 680 с.

33. *Изутова О.В.* Эволюция местного самоуправления. Чего ожидать? // Бюджет. 2018. № 5.

34. *Каламкарян Р.А.* Международное право: учебник для бакалавров / Р. А. Каламкарян, Ю. И. Мигачев. — 4-е изд., испр. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2012. — 460 с.

35. *Ким О.Л.* Механизм управления экономическим ростом в регионе. Автореф. на соискание … д.э.н. — СПб.: 2007, Экономическая библиотека.

36.Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. проф. В. В. Маклаков. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2003.

37.Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) URL: <https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/> (дата обращения: 20.05.2021).

38.Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/> (дата обращения: 20.05.2021).

39. *Костюков А.Н.* Муниципальное право России: учебник. М.: 2012. C. 689.

40. *Кулакова Т.А., Романова Т.В.* Особенности процесса стратегического планирования развития муниципальных образований в рыночных условиях // Актуальные проблемы современности: наука и общество. 2016. №2 (11). С 11-14.

41. *Кухарчук Д.В.* Социология: учебник и практикум для прикладного бакалавриата / Д. В. Кухарчук. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 321 с.

42. *Лазаревский Н.И.* Самоуправление. Мелкая земская единица: Сб. статей. — СПб., 1903. — С. 7.

43. *Лимонов А.М.* Местное самоуправление в Российской Федерации: Учеб. пособие / А. М. Лимонов; Под ред. Т. Н. Радько; Юрид. ин-т МВД РФ. - М. : Кн. мир, 2002. - 80 с.

44. *Макарин А.В., Стребков А.И.* Теория и история политических институтов: Учебное пособие для вузов / под ред. проф. А.В. Макарина, проф. А.И. Стребкова. Изд-во С.-Петерб. гос. ун-т, 2008. — 320. с.

45. *Максимов А., Соснин Д., Озяков А.* Опыт создания городских округов с внутригородским делением: проблемы и перспективы. Аналитический доклад. Москва, 2017. С. 6. URL: <https://komitetgi.ru/analytics/3158/> (дата обращения: 29.05.2021).

46. *Михайлова А.В.* К вопросу о понятии социально–экономическое развитие муниципальных образований // Бюллетень науки и практики. 2016. №3.

47. *Мухаметов Р.С.* Местное самоуправление в России: основные этапы развития // Вопросы управления. 2015. №5 (17).

48.Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ) от 31.07.1998 года № 146-ФЗ URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/> (дата обращения: 14.05.2021).

49.Наше общее будущее: доклад Международной комиссии по окружающей среде и развитию (МКОСР). М., 1989. [URL: https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf](URL:%20https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf) (дата обращения: 23.05.2021).

50.Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин. — М.: Мысль, 2000—2001.

51. *Носонов А.М.* Теория диффузии инноваций и инновационное развитие регионов России // Псковский регионологический журнал №23/2015, С. 3-16.

52. *Полухина М.Г.* Развитие местного самоуправления как элемента социально-экономического развития сельских территорий // Вестник аграрной науки. 2017. №5 (68). С. 139-145.

53.ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления (утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 N 413) (ред. от 10.02.2021) (коды 01 - 32 ОКАТО) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.04.2021) URL: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_35362/ (дата обращения: 15.05.2021).

54.Постановление Правительства РФ от 05.07.2001 № 508 (ред. от 16.02.2021) "Об утверждении перечня закрытых административно-территориальных образований и расположенных на их территориях населенных пунктов" URL: <https://docs.cntd.ru/document/901792112> (дата обращения: 21.05.2021).

55. *Правдюк В.Н.* Экономическое развитие как предмет теоретической экономики // Экономические науки. 2009. №2 (51).

56.Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. – М.: Издание Государственной думы, 2015. – 304 с. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/ptMTx49aOiBI0lRfcEauN6u8tAkyTQ6V.pdf> (дата обращения: 25.05.2021).

57.Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года") URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/> (дата обращения: 25.05.2021).

58. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е. Б.* Жизненный цикл товара. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА-М, 2007. — 495 с.

59. *Синицкая Н.Я.* Развитие человеческого потенциала — цель и главное условие социально-экономического развития регионов. // Вестник национального комитета «интеллектуальные ресурсы России, 2006, № 4, с. 49–55.

60.Совет Европы. Подробная информация о Договоре №122. URL: <https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122> (дата обращения: 24.03.2021).

61. *Старцев Я.Ю.* Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах: учебник. Москва, 2003.

*62. Топчиев А.Г.* Географическое пространство и его свойства // Всесоюзный симпозиум по теоретическим вопросам географии. – Киев, 1977. – С. 17–21.

*63. Трофимов А.М.* Четыре лекции из цикла «Пространственная география». Казань, 1979. – С. 6.

64.Указ Президента РФ от 3.06.1996 г. № 803 «Об утверждении Основных положения региональной политики в Российской Федерации». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9452> (дата обращения: 10.05.2021).

65.Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 "Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года" URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641> (дата обращения: 10.05.2021).

66.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 "О долгосрочной государственной экономической политике" URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gospolitika-dok.html> (дата обращения: 10.05.2021).

67.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики" URL: <https://rg.ru/2012/05/09/soc-polit-dok.html> (дата обращения: 10.05.2021).

68.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 "О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения" URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35262> (дата обращения: 10.05.2021).

69.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 599 "О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки" URL: <https://rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html> (дата обращения: 10.05.2021).

70.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг" URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35264> (дата обращения: 10.05.2021).

71.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" URL: <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 10.05.2021).

72.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 "Об обеспечении межнационального согласия” URL: <https://rg.ru/2012/05/09/nacio-dok.html> (дата обращения: 10.05.2021).

73.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 603 «О реализации планов (программ) строительства и развития Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, и модернизации оборонно-промышленного комплекса» URL: <https://rg.ru/2012/05/09/vpk-dok.html> (дата обращения: 10.05.2021).

74.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации» URL: <http://base.garant.ru/70170936/> (дата обращения: 10.05.2021).

75.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 605 «О мерах по реализации внешнеполитического курса Российской Федерации» URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/396370/> (дата обращения: 10.05.2021).

76.Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации" URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/35270> (дата обращения: 10.05.2021).

77.Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 10.05.2021).

78.Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года" URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 10.05.2021).

79.Устав города Москвы (утв. Московской городской Думой 28 июня 1995 г.) URL: <http://base.garant.ru/998898/#ixzz6NCYZ4CoX> (дата обращения: 6.05.2021).

80.Устойчивое развитие муниципального образования: социально-экономико-географические аспекты (на примере Новохоперского муниципального района Воронежской области»): монография / Под общ. ред. д.г.н., проф. Яковенко Н.В. – М.: Издательство «Перо», 2015. – 175 с.

81. Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2020 года. URL: <https://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm> (дата обращения: 26.05.2021).

82. Федеральный закон от 01.05.2019 № 87-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323814/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009> (дата обращения: 26.05.2021).

83. Федеральный закон от 04.08.2000 № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» URL:<http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28092/> (дата обращения: 26.05.2021).

84. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/> (дата обращения: 26.05.2021).

85. Федеральный закон от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ "О статусе наукограда Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями) URL: <http://base.garant.ru/180307/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/#ixzz6t99vCzAj> (дата обращения: 26.05.2021).

86. Федеральный закон от 20.07.1995 г. № 115-ФЗ "О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации" (утратил силу) URL: <http://base.garant.ru/1518908/> (дата обращения: 26.05.2021).

87. Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/> (дата обращения: 26.05.2021).

88. Федеральный закон от 27.12.2018 № 556-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_314691/> (дата обращения: 25.05.2021).

89. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/> (дата обращения: 25.05.2021).

90. Федеральный закон от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7642/> (дата обращения: 25.05.2021).

91. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 29.11.2010 № 315-ФЗ (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_107279/> (дата обращения: 26.05.2021).

92. Федеральный закон от 30.10.2017 № 299-ФЗ (ред. от 29.12.2017) "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_281713/> (дата обращения: 25.05.2021).

93. Федеральный закон от 30.11.2011 № 361-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (последняя редакция) URL: <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122460/> (дата обращения: 26.05.2021).

94. *Феофилова Т.Ю.* Условия развития социально-экономической системы региона // Ученые записки Российского государственного гидрометеорологического университета № 36. Научно-теоретический журнал. – СПб.: РГГМУ, 2014. – С.162-175.

95. *Харченко К.В.* Оценка удовлетворенности населения муниципальными услугами и состоянием сфер жизнедеятельности// Практика муниципального управления. 2013. № 10. С. 65-71

96. *Хорев Б.С.* Территориальная организация общества (Актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР). М: Мысль, 1981. – 320 с.

97. *Чепурин М.Н.* Курс экономической теории: учебник – 6-е доп. и перераб. изд./ Под редакцией проф. Чепурина М. Н., проф. Киселевой Е.А., Киров, «АСА», 2009. С 745.

98. *Чиркин В.Е.* Система государственного и муниципального управления: учебник для вузов. – 3-е изд. Перераб. – М: Норма, 2008. - 448 с.

99. *Чистобаев А.И.* Территориальная организация местного

самоуправления в России // География в школе. – 2014. – № 7. С. 10-17.

100. *Чуб А.А.* Регион как социально-экономическое образование: факторы устойчивости и институциональные предпосылки развития: диссертация доктора экон. наук, 08.00.05. — Владимир, 2012.

101. *Шамхалов М.А.* Предпосылки формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации // Власть, 2011.

102. *Шимшилов С.А.* Социальное развитие: структура, сущность, содержание // Вестник ОмГУ. Серия: Экономика. 2004. №1.

103. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития. — М.: Директмедиа Паблишинг, 2008. С 400.

104. *Юдахина И.В.* Становление местного самоуправления в России (исторический опыт и современные тенденции) // Вестник Военного университета. 2009. № 4 (20). С. 161 – 167

105. *T. Hägerstrand* Innovation diffusion as a spatial process, 1967. 334 С.

106. <https://www.dp.ru/a/2019/02/10/Instrumenti_dlja_remonta_d> - Инструменты для ремонта демократии. Омбудсмен Александр Шишлов о системе местного самоуправления и выборах / Деловой Петербург. (дата обращения: 23.03.2020).

107. <http://kremlin.ru/events/president/news/11115> - Стенограмма встречи Дмитрия Медведева с представителями интернет-сообщества / Официальные сетевые ресурсы Президента России. (дата обращения: 30.03.2020).

108. <http://tass.ru/politika/1219904> - Президент утвердил изменения в закон о местном самоуправлении / Информационное агентство России ТАСС. (дата обращения: 04.04.2021).

109. (1) <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/02/02/856382-pravitelstvo-gotovit-novuyu-strategiyu-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya> - Правительство готовит новую стратегию социально-экономического развития / Ведомости. (дата обращения: 12.05.2021).

110. (2) <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/07/21/601430-dlya-rossii-napishut-novuyu-strategiyu-razvitiya-do-2030-g> - Для России напишут новую стратегию развития – до 2030 года / Ведомости. (дата обращения: 12.05.2021).

<https://www.forbes.ru/column/50383-strategiya-2010-plany-i-rezultaty> - Стратегия-2010: планы и результаты / Forbes. (дата обращения: 13.05.2021).

111. (1) <https://www.rbc.ru/economics/02/11/2019/5db946fb9a794742bc0d5b68> - Концепция развития России до 2020 года оказалась невыполнимой / RBC. (дата обращения: 13.05.2021).

112. (2) <https://www.rbc.ru/economics/27/12/2016/58613ed19a7947897126ff05> - Центр Кудрина объяснил неудачи реформ в России / RBC. (дата обращения: 13.05.2021).

113. (3) <https://www.rbc.ru/economics/18/06/2019/5d089fe39a7947a2dab5d837> - В Госдуме раскритиковали исполнение правительством нацпроектов / RBC. (дата обращения: 13.05.2021).

114. (4) <https://www.rbc.ru/opinions/politics/24/06/2019/5d0f51e39a794767dcbd4544?from=center> - Искусственный беспорядок: что не так с новой версией нацпроектов / RBC. (дата обращения: 13.05.2021).

115. (5) <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303> - Кудрин исключил достижение национальных целей посредством нацпроектов / RBC. (дата обращения: 13.05.2021).

116. <https://www.gazeta.ru/politics/2014/12/29_a_6362753.shtml> - Наталья Зубаревич о том, с какими проблемами столкнутся регионы в 2015 году / Газета.ru (дата обращения: 13.05.2021).

117. <https://novayagazeta.ru/articles/2015/06/13/64511-mayskie-ukazy-tyanut-regiony-v-defolt> - Майские указы тянут регионы в дефолт / Новая газета. (дата обращения: 13.05.2021).

118. <https://www.bbc.com/russian/news-46440049> - Что удастся выполнить из "майского указа" Путина? Отвечает Всемирный банк. / BBC (дата обращения: 13.05.2021).

119. <https://ria.ru/20191111/1560804843.html> - Чайка заявил о проблемах при освоении средств на нацпроекты / РИА Новости (дата обращения: 13.05.2021).

120. <https://rg.ru/2020/05/20/reg-pfo/patrushev-osnovnye-narusheniia-pri-vypolnenii-nacproektov-sviazany-s-korrupciej.html> - Николай Патрушев: Пандемия - не повод для невыполнения нацпроектов. / Российская Газета. (дата обращения: 13.05.2021).

121. <https://www.kommersant.ru/doc/4186742> - Око за округ. Укрупнение муниципалитетов наталкивается на протесты. / Коммерсантъ (дата обращения: 28.05.2021).

122. https://rosstat.gov.ru/munstat - Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года / Федеральная служба государственной статистики (дата обращения: 22.04.2020)

**Приложение 1. Вопросы местного значения в ведении различных типов муниципальных образований[[20]](#footnote-20)**

на основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

*(Источник: выполнено автором)*

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Тип мун. образования  Вопросы местного значения | Городское поселение | Сельское поселение | Муниципальный район | Муниципальный, городской округ | Внутригородской район |
| *Составление и рассмотрение проекта бюджета поселения, его утверждение, исполнение и контроль* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** |
| *Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** |
| *Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом* | ***+*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** |
| *Организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом* | ***+*** | ***-*** | ***+***  *(кроме снабжения топливом)* | ***+*** | ***-*** |
| *Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог и дорожного движения* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Распоряжение муниципальным жилищным фондом, создание условий для жилищного строительства* | ***+*** | ***-*** | ***-*** | ***+*** | ***-*** |
| *Предоставление транспортных услуг и организации транспортного обслуживания* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Меры по пожарной безопасности* | ***+*** | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** |
| *Обеспечения жителей услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания* | ***+*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** |
| *Библиотечное обслуживание* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Организация досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры* | ***+*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** |
| *Охранение, использование и популяризация объектов культурного наследия* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Развитие физической культуры, школьного и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий* | ***+*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** |
| *Создание условия для массового отдыха населения* | ***+*** | ***-*** | - | ***+*** | ***+*** |
| *Формирование архивных фондов* | ***+*** | ***+*** | ***+***  *(включая хранение архивных фондов поселений)* | ***+*** | ***+*** |
| *Организация деятельности по накоплению и транспортированию твердых коммунальных отходов* | ***+*** | ***-*** | ***+***  *(а также по их обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению)* | ***+***  *(а также по их обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению)* | ***-*** |
| *Благоустройство территории и пользование лесами населённого пункта, лесами ООПТ* | ***+*** | ***+*** | - | ***+*** | ***+***  *(за исключением пользования лесами населённого пункта, лесами ООПТ)* |
| *Утверждение Ген. Плана / СТП, ПЗЗ и прочих документов, связанных с градостроительной деятельностью и с планированием территории; контроль за хозяйственной деятельностью в области действия данных документов[[21]](#footnote-21)* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Изменение и присвоение адресов объектам адресации, наименований элементов улично-дорожной сети[[22]](#footnote-22) и планировочной структуры* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+***  *(включая**поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем, объектов и средств, для этого предназначенных)* | ***-*** |
| *Деятельность аварийно-спасательных служб* | ***+*** | ***-*** | - | ***+*** | ***-*** |
| *Осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Обслуживание лечебно-оздоровительных местностей и курортов; контроля в области использования и охраны ООПТ* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Содействие в развитии С/Х производства, малого и среднего предпринимательства* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** |
| *Организация мероприятий по работе с детьми и молодежью* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***+*** |
| *Осуществление полномочий собственника водных объектов[[23]](#footnote-23)* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Осуществление муниципального лесного контроля* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Поддержка граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка* | ***+*** | ***-*** | - | ***+*** | ***+*** |
| *Оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям[[24]](#footnote-24)* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Обеспечение выполнения работ, необходимых для создания искусственных земельных участков* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Осуществление мер по противодействию коррупции* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Участие в выполнении комплексных кадастровых работ[[25]](#footnote-25)* | ***+*** | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Организация охраны общественного порядка муниципальной милицией* | - | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды* | - | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях[[26]](#footnote-26); организация отдыха детей в каникулярное время* | - | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Создание условий для оказания бесплатной медицинской помощи населению[[27]](#footnote-27)* | - | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района* | (не предусмотрен для данного типа МО) | (не предусмотрен для данного типа МО) | ***+*** | (не предусмотрен для данного типа МО) | (не предусмотрен для данного типа МО) |
| *Организация и осуществление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений* | - | ***-*** | ***+*** | ***+*** | ***-*** |
| *Осуществление муниципального земельного контроля на межселенной территории муниципального района* | (не предусмотрен для данного типа МО) | (не предусмотрен для данного типа МО) | ***+*** | (не предусмотрен для данного типа МО) | (не предусмотрен для данного типа МО) |

**Приложение 2. Территориальная организация местного самоуправления в Российской Федерации**

на основании Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

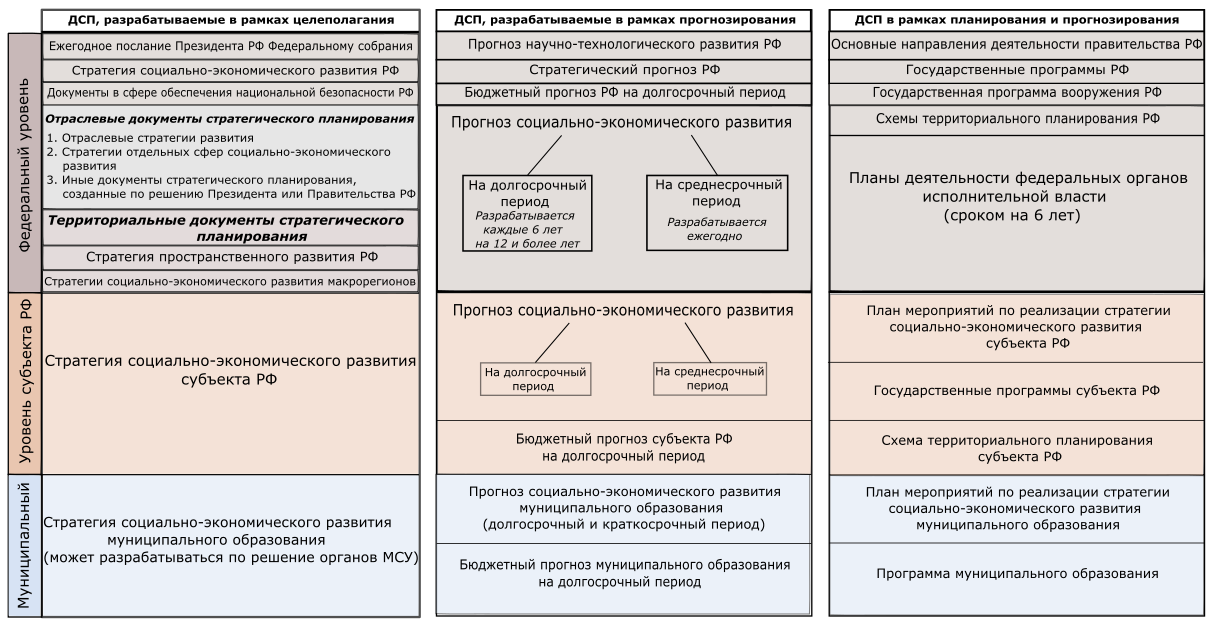


Источник: выполнено автором

**Приложение 3. Место «документов социально-экономического развития»**

**в схеме документов стратегического планирования Российской Федерации**

на основании Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"



(Источник: выполнено автором)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Приложение 4. Доля муниципальных районов среди всех муниципальных образований, действующих на 1-ом уровне функционирования, по Субъектам Российской Федерации на 01.01.2020 г.**  Согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года» | | | | | | | |
|  | **Доля Муниципальных районов (%)** | **Качественная градация относительно ФО** | **Качественная градация относительно РФ** | **Отношение *доли мун. районов в Субъекте к доле мун. районов в ФО* (%)** | **Отношение *доли мун. районов в Субъекте к доле мун. районов в РФ* (%)** | **Δ 1 (%, ФО)** | **Δ 2 (%, РФ)** |
| **Российская Федерация** | **75,1** |  | **75,1** |  |  |  |  |
| **Центральный федеральный округ** | **80,9** | **80,9** | выше среднего |  |  |  |  |
| Белгородская область | **59,1** | ниже среднего | ниже среднего | *73,0* | *78,7* | ***-27,0*** | ***-21,3*** |
| Брянская область | **81,3** | выше среднего | выше среднего | *100,4* | *108,2* | ***0,4*** | ***8,2*** |
| Владимирская область | **76,2** | ниже среднего | выше среднего | *94,2* | *101,5* | ***-5,8*** | ***1,5*** |
| Воронежская область | **91,2** | выше среднего | выше среднего | *112,7* | *121,4* | ***12,7*** | ***21,4*** |
| Ивановская область | **77,8** | ниже среднего | выше среднего | *96,1* | *103,6* | ***-3,9*** | ***3,6*** |
| Калужская область | **92,3** | выше среднего | выше среднего | *114,1* | *122,9* | ***14,1*** | ***22,9*** |
| Костромская область | **79,3** | ниже среднего | выше среднего | *98,0* | *105,6* | ***-2,0*** | ***5,6*** |
| Курская область | **84,8** | выше среднего | выше среднего | *104,9* | *113,0* | ***4,9*** | ***13,0*** |
| Липецкая область | **90,0** | выше среднего | выше среднего | *111,2* | *119,8* | ***11,2*** | ***19,8*** |
| Московская область | **0,0** | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствуют |  |  |
| Орловская область | **88,9** | выше среднего | выше среднего | *109,9* | *118,4* | ***9,9*** | ***18,4*** |
| Рязанская область | **86,2** | выше среднего | выше среднего | *106,6* | *114,8* | ***6,6*** | ***14,8*** |
| Смоленская область | **92,6** | выше среднего | выше среднего | *114,5* | *123,3* | ***14,5*** | ***23,3*** |
| Тамбовская область | **76,7** | ниже среднего | выше среднего | *94,8* | *102,1* | ***-5,2*** | ***2,1*** |
| Тверская область | **64,3** | ниже среднего | ниже среднего | *79,5* | *85,6* | ***-20,5*** | ***-14,4*** |
| Тульская область | **73,1** | ниже среднего | ниже среднего | *90,3* | *97,3* | ***-9,7*** | ***-2,7*** |
| Ярославская область | **84,2** | выше среднего | выше среднего | *104,1* | *112,1* | ***4,1*** | ***12,1*** |
| **Северо-Западный федеральный округ** | **80,8** | **80,8** | выше среднего |  |  |  |  |
| Республика Карелия | **88,9** | выше среднего | выше среднего | *110,0* | *118,4* | ***10,0*** | ***18,4*** |
| Республика Коми | **70,0** | ниже среднего | ниже среднего | *86,6* | *93,2* | ***-13,4*** | ***-6,8*** |
| Архангельская область: | **61,5** | ниже среднего | ниже среднего | *76,2* | *81,9* | ***-23,8*** | ***-18,1*** |
| Ненецкий автономный округ | **50,0** | ниже среднего | ниже среднего | *61,9* | *66,6* | ***-38,1*** | ***-33,4*** |
| Архангельская область без автономного округа | **73,1** | ниже среднего | ниже среднего | *90,4* | *97,3* | ***-9,6*** | ***-2,7*** |
| Вологодская область | **92,9** | выше среднего | выше среднего | *114,9* | *123,6* | ***14,9*** | ***23,6*** |
| Калининградская область | **0,0** | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствуют |  |  |
| Ленинградская область | **94,4** | выше среднего | выше среднего | *116,9* | *125,8* | ***16,9*** | ***25,8*** |
| Мурманская область | **29,4** | ниже среднего | ниже среднего | *36,4* | *39,2* | ***-63,6*** | ***-60,8*** |
| Новгородская область | **95,5** | выше среднего | выше среднего | *118,1* | *127,1* | ***18,1*** | ***27,1*** |
| Псковская область | **92,3** | выше среднего | выше среднего | *114,2* | *122,9* | ***14,2*** | ***22,9*** |
| **Южный федеральный округ** | **79,3** | **79,3** | выше среднего |  |  |  |  |
| Республика Адыгея | **77,8** | ниже среднего | выше среднего | *98,1* | *103,6* | ***-1,9*** | ***3,6*** |
| Республика Калмыкия | **92,9** | выше среднего | выше среднего | *117,1* | *123,6* | ***17,1*** | ***23,6*** |
| Республика Крым | **56,0** | ниже среднего | ниже среднего | *70,6* | *74,6* | ***-29,4*** | ***-25,4*** |
| Краснодарский край | **84,1** | выше среднего | выше среднего | *106,0* | *112,0* | ***6,0*** | ***12,0*** |
| Астраханская область | **84,6** | выше среднего | выше среднего | *106,7* | *112,7* | ***6,7*** | ***12,7*** |
| Волгоградская область | **84,2** | выше среднего | выше среднего | *106,2* | *112,1* | ***6,2*** | ***12,1*** |
| Ростовская область | **78,2** | ниже среднего | выше среднего | *98,6* | *104,1* | ***-1,4*** | ***4,1*** |
| **Северо-Кавказский федеральный округ** | **72,2** | **72,2** | ниже среднего |  |  |  |  |
| Республика Дагестан | **80,4** | выше среднего | выше среднего | *111,3* | *107,0* | ***11,3*** | ***7,0*** |
| Республика Ингушетия | **44,4** | ниже среднего | ниже среднего | *61,6* | *59,2* | ***-38,4*** | ***-40,8*** |
| Кабардино-Балкарская Республика | **76,9** | выше среднего | выше среднего | *106,5* | *102,4* | ***6,5*** | ***2,4*** |
| Карачаево-Черкесская Республика | **83,3** | выше среднего | выше среднего | *115,4* | *111,0* | ***15,4*** | ***11,0*** |
| Республика Северная Осетия-Алания | **88,9** | выше среднего | выше среднего | *123,1* | *118,4* | ***23,1*** | ***18,4*** |
| Чеченская Республика | **88,2** | выше среднего | выше среднего | *122,2* | *117,5* | ***22,2*** | ***17,5*** |
| Ставропольский край | **48,5** | ниже среднего | ниже среднего | *67,2* | *64,6* | ***-32,8*** | ***-35,4*** |
| **Приволжский федеральный округ** | **77,4** | **77,4** | выше среднего |  |  |  |  |
| Республика Башкортостан | **85,7** | выше среднего | выше среднего | *110,7* | *114,1* | ***10,7*** | ***14,1*** |
| Республика Марий Эл | **82,4** | выше среднего | выше среднего | *106,4* | *109,7* | ***6,4*** | ***9,7*** |
| Республика Мордовия | **95,7** | выше среднего | выше среднего | *123,6* | *127,4* | ***23,6*** | ***27,4*** |
| Республика Татарстан | **95,6** | выше среднего | выше среднего | *123,5* | *127,2* | ***23,5*** | ***27,2*** |
| Удмуртская Республика | **83,3** | выше среднего | выше среднего | *107,7* | *111,0* | ***7,7*** | ***11,0*** |
| Чувашская Республика | **80,8** | выше среднего | выше среднего | *104,4* | *107,5* | ***4,4*** | ***7,5*** |
| Пермский край | **15,2** | ниже среднего | ниже среднего | *19,7* | *20,3* | ***-80,3*** | ***-79,7*** |
| Кировская область | **86,7** | выше среднего | выше среднего | *112,0* | *115,4* | ***12,0*** | ***15,4*** |
| Нижегородская область | **71,2** | ниже среднего | ниже среднего | *91,9* | *94,7* | ***-8,1*** | ***-5,3*** |
| Оренбургская область | **69,0** | ниже среднего | ниже среднего | *89,2* | *91,9* | ***-10,8*** | ***-8,1*** |
| Пензенская область | **90,0** | выше среднего | выше среднего | *116,3* | *119,8* | ***16,3*** | ***19,8*** |
| Самарская область | **73,0** | ниже среднего | ниже среднего | *94,3* | *97,2* | ***-5,7*** | ***-2,8*** |
| Саратовская область | **90,5** | выше среднего | выше среднего | *116,9* | *120,5* | ***16,9*** | ***20,5*** |
| Ульяновская область | **87,5** | выше среднего | выше среднего | *113,0* | *116,5* | ***13,0*** | ***16,5*** |
| **Уральский федеральный округ** | **45,3** | **45,3** | ниже среднего |  |  |  |  |
| Курганская область | **92,3** | выше среднего | выше среднего | *203,8* | *122,9* | ***103,8*** | ***22,9*** |
| Свердловская область | **6,8** | ниже среднего | ниже среднего | *15,1* | *9,1* | ***-84,9*** | ***-90,9*** |
| Тюменская область: | **57,2** | выше среднего | ниже среднего | *126,3* | *76,2* | ***26,3*** | ***-23,8*** |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | **40,9** | ниже среднего | ниже среднего | *90,3* | *54,5* | ***-9,7*** | ***-45,5*** |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | **53,8** | выше среднего | ниже среднего | *118,9* | *71,7* | ***18,9*** | ***-28,3*** |
| Тюменская область без автономных округов | **76,9** | выше среднего | выше среднего | *169,8* | *102,4* | ***69,8*** | ***2,4*** |
| Челябинская область | **62,8** | выше среднего | ниже среднего | *138,6* | *83,6* | ***38,6*** | ***-16,4*** |
| **Сибирский федеральный округ** | **75,1** | **75,1** | Среднее значение |  |  |  |  |
| Республика Алтай | **90,9** | выше среднего | выше среднего | *121,1* | *121,1* | ***21,1*** | ***21,1*** |
| Республика Тыва | **89,5** | выше среднего | выше среднего | *119,1* | *119,1* | ***19,1*** | ***19,1*** |
| Республика Хакасия | **61,5** | ниже среднего | ниже среднего | *81,9* | *81,9* | ***-18,1*** | ***-18,1*** |
| Алтайский край | **85,5** | выше среднего | выше среднего | *113,9* | *113,9* | ***13,9*** | ***13,9*** |
| Красноярский край | **72,1** | ниже среднего | ниже среднего | *96,0* | *96,0* | ***-4,0*** | ***-4,0*** |
| Иркутская область | **76,2** | выше среднего | выше среднего | *101,5* | *101,5* | ***1,5*** | ***1,5*** |
| Кемеровская область | **14,7** | ниже среднего | ниже среднего | *19,6* | *19,6* | ***-80,4*** | ***-80,4*** |
| Новосибирская область | **85,7** | выше среднего | выше среднего | *114,1* | *114,1* | ***14,1*** | ***14,1*** |
| Омская область | **97,0** | выше среднего | выше среднего | *129,1* | *129,1* | ***29,1*** | ***29,1*** |
| Томская область | **80,0** | выше среднего | выше среднего | *106,5* | *106,5* | ***6,5*** | ***6,5*** |
| **Дальневосточный федеральный округ** | **79,3** | **79,3** | выше среднего |  |  |  |  |
| Республика Бурятия | **91,3** | выше среднего | выше среднего | *115,1* | *121,6* | ***15,1*** | ***21,6*** |
| Республика Саха (Якутия) | **94,4** | выше среднего | выше среднего | *119,1* | *125,8* | ***19,1*** | ***25,8*** |
| Забайкальский край | **88,6** | выше среднего | выше среднего | *111,7* | *117,9* | ***11,7*** | ***17,9*** |
| Камчатский край | **78,6** | ниже среднего | выше среднего | *99,1* | *104,6* | ***-0,9*** | ***4,6*** |
| Приморский край | **55,9** | ниже среднего | ниже среднего | *70,5* | *74,4* | ***-29,5*** | ***-25,6*** |
| Хабаровский край | **89,5** | выше среднего | выше среднего | *112,8* | *119,1* | ***12,8*** | ***19,1*** |
| Амурская область | **69,0** | ниже среднего | ниже среднего | *87,0* | *91,8* | ***-13,0*** | ***-8,2*** |
| Магаданская область | **0,0** | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствуют |  |  |
| Сахалинская область | **0,0** | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствуют | Отсутствуют |  |  |
| Еврейская автономная область | **83,3** | выше среднего | выше среднего | *105,1* | *111,0* | ***5,1*** | ***11,0*** |
| Чукотский автономный округ | **42,9** | ниже среднего | ниже среднего | *54,0* | *57,1* | ***-46,0*** | ***-42,9*** |

Источник: сделано автором

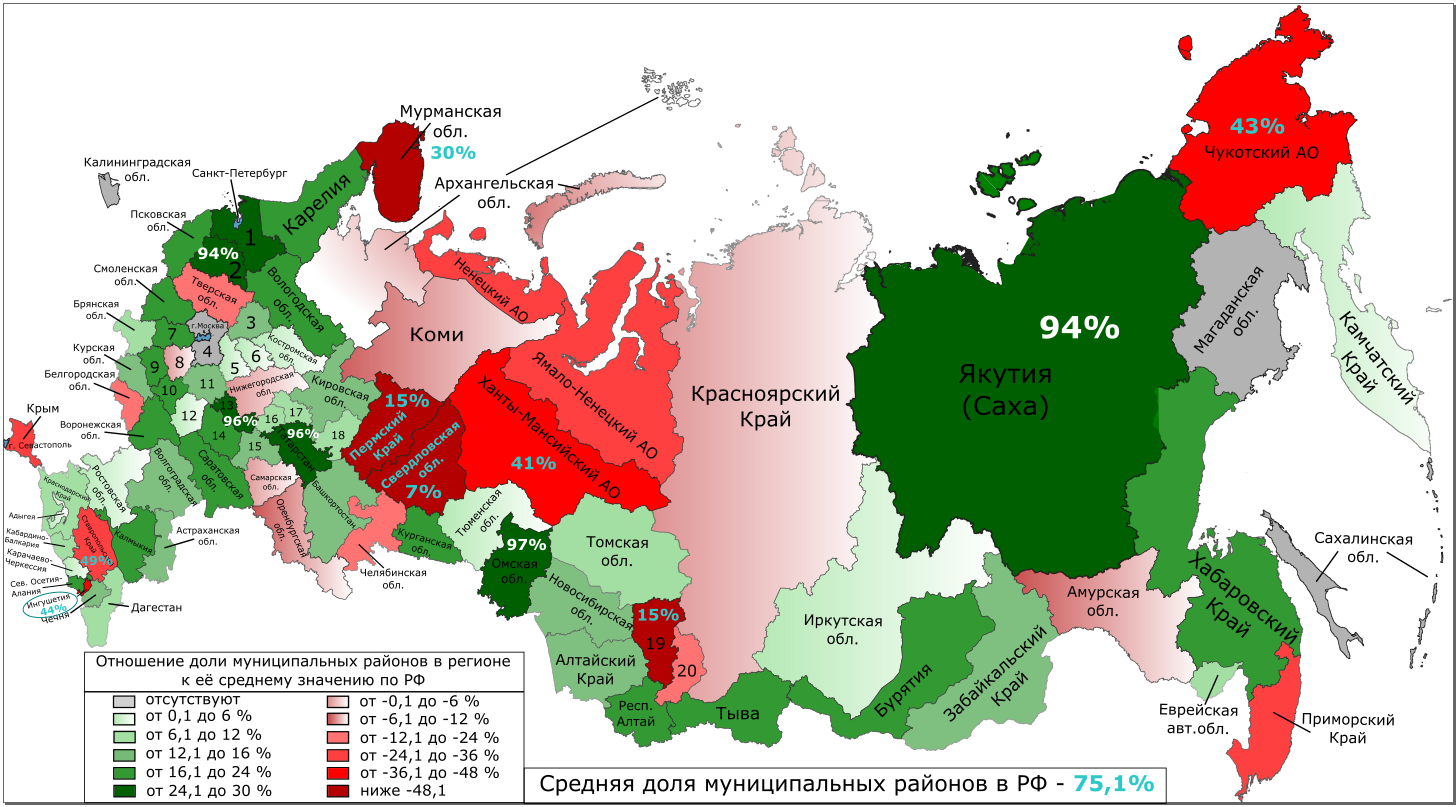
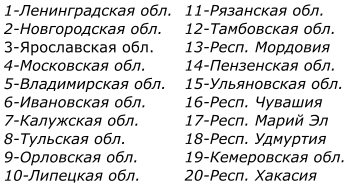
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Приложение 5. Доля городских округов среди всех муниципальных образований, действующих на 1-ом уровне функционирования, по Субъектам Российской Федерации на 01.01.2020 г.**  согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года» | | | | | | | |
|  | **Доля Городских округов (%)** | **Качественная градация относительно ФО** | **Качественная градация относительно РФ** | **Отношение *доли гор.округов в Субъекте к доле гор.округов в ФО* (%)** | **Отношение *доли гор.округов в Субъекте к доле гор.округов в РФ* (%)** | **Δ 1 (%, ФО)** | **Δ 2 (%, РФ)** |
| **Российская Федерация** | **23,3** |  | **23,3** |  |  |  |  |
| **Центральный федеральный округ** | **18,2** | **18,2** | ниже среднего |  |  |  |  |
| Белгородская область | **40,9** | выше среднего | выше среднего | *224,8* | *175,6* | ***124,8*** | ***75,6*** |
| Брянская область | **18,8** | выше среднего | ниже среднего | *103,0* | *80,5* | ***3,0*** | ***-19,5*** |
| Владимирская область | **23,8** | выше среднего | выше среднего | *130,8* | *102,2* | ***30,8*** | ***2,2*** |
| Воронежская область | **8,8** | ниже среднего | ниже среднего | *48,5* | *37,9* | ***-51,5*** | ***-62,1*** |
| Ивановская область | **22,2** | выше среднего | ниже среднего | *122,1* | *95,4* | ***22,1*** | ***-4,6*** |
| Калужская область | **7,7** | ниже среднего | ниже среднего | *42,3* | *33,0* | ***-57,7*** | ***-67,0*** |
| Костромская область | **20,7** | выше среднего | ниже среднего | *113,7* | *88,8* | ***13,7*** | ***-11,2*** |
| Курская область | **15,2** | ниже среднего | ниже среднего | *83,3* | *65,0* | ***-16,7*** | ***-35,0*** |
| Липецкая область | **10,0** | ниже среднего | ниже среднего | *54,9* | *42,9* | ***-45,1*** | ***-57,1*** |
| Московская область | **100,0** | Крайнее значение | Крайнее значение | Крайнее значение | Крайнее значение |  |  |
| Орловская область | **11,1** | ниже среднего | ниже среднего | *61,1* | *47,7* | ***-38,9*** | ***-52,3*** |
| Рязанская область | **13,8** | ниже среднего | ниже среднего | *75,8* | *59,2* | ***-24,2*** | ***-40,8*** |
| Смоленская область | **7,4** | ниже среднего | ниже среднего | *40,7* | *31,8* | ***-59,3*** | ***-68,2*** |
| Тамбовская область | **23,3** | выше среднего | Среднее значение | *128,2* | *100,1* | ***28,2*** | ***0,1*** |
| Тверская область | **26,2** | выше среднего | выше среднего | *143,9* | *112,4* | ***43,9*** | ***12,4*** |
| Тульская область | **26,9** | выше среднего | выше среднего | *147,9* | *115,5* | ***47,9*** | ***15,5*** |
| Ярославская область | **15,8** | ниже среднего | ниже среднего | *86,8* | *67,8* | ***-13,2*** | ***-32,2*** |
| **Северо-Западный федеральный округ** | **19,2** | **19,2** | ниже среднего |  |  |  |  |
| Республика Карелия | **11,1** | ниже среднего | ниже среднего | *57,9* | *47,7* | ***-42,1*** | ***-52,3*** |
| Республика Коми | **30,0** | выше среднего | выше среднего | *156,3* | *128,8* | ***56,3*** | ***28,8*** |
| Архангельская область: | **38,5** | выше среднего | выше среднего | *200,3* | *165,1* | ***100,3*** | ***65,1*** |
| Ненецкий автономный округ | **50,0** | выше среднего | выше среднего | *260,4* | *214,6* | ***160,4*** | ***114,6*** |
| Архангельская область без автономного округа | **26,9** | выше среднего | выше среднего | *140,2* | *115,5* | ***40,2*** | ***15,5*** |
| Вологодская область | **7,1** | ниже среднего | ниже среднего | *37,2* | *30,7* | ***-62,8*** | ***-69,3*** |
| Калининградская область | **100,0** | Крайнее значение | Крайнее значение | Крайнее значение | Крайнее значение |  |  |
| Ленинградская область | **5,6** | ниже среднего | ниже среднего | *28,9* | *23,8* | ***-71,1*** | ***-76,2*** |
| Мурманская область | **70,6** | выше среднего | выше среднего | *367,6* | *303,0* | ***267,6*** | ***203,0*** |
| Новгородская область | **4,5** | ниже среднего | ниже среднего | *23,7* | *19,5* | ***-76,3*** | ***-80,5*** |
| Псковская область | **7,7** | ниже среднего | ниже среднего | *40,1* | *33,0* | ***-59,9*** | ***-67,0*** |
| **Южный федеральный округ** | **20,7** | **20,7** | ниже среднего |  |  |  |  |
| Республика Адыгея | **22,2** | выше среднего | ниже среднего | *107,4* | *95,4* | ***7,4*** | ***-4,6*** |
| Республика Калмыкия | **7,1** | ниже среднего | ниже среднего | *34,5* | *30,7* | ***-65,5*** | ***-69,3*** |
| Республика Крым | **44,0** | выше среднего | выше среднего | *212,6* | *188,8* | ***112,6*** | ***88,8*** |
| Краснодарский край | **15,9** | ниже среднего | ниже среднего | *76,9* | *68,3* | ***-23,1*** | ***-31,7*** |
| Астраханская область | **15,4** | ниже среднего | ниже среднего | *74,3* | *66,0* | ***-25,7*** | ***-34,0*** |
| Волгоградская область | **15,8** | ниже среднего | ниже среднего | *76,3* | *67,8* | ***-23,7*** | ***-32,2*** |
| Ростовская область | **21,8** | выше среднего | ниже среднего | *105,4* | *93,6* | ***5,4*** | ***-6,4*** |
| **Северо-Кавказский федеральный округ** | **27,1** | **27,1** | выше среднего |  |  |  |  |
| Республика Дагестан | **17,6** | ниже среднего | ниже среднего | *65,1* | *75,7* | ***-34,9*** | ***-24,3*** |
| Республика Ингушетия | **55,6** | выше среднего | выше среднего | *205,0* | *238,4* | ***105,0*** | ***138,4*** |
| Кабардино-Балкарская Республика | **23,1** | ниже среднего | ниже среднего | *85,2* | *99,0* | ***-14,8*** | ***-1,0*** |
| Карачаево-Черкесская Республика | **16,7** | ниже среднего | ниже среднего | *61,5* | *71,5* | ***-38,5*** | ***-28,5*** |
| Республика Северная Осетия-Алания | **11,1** | ниже среднего | ниже среднего | *41,0* | *47,7* | ***-59,0*** | ***-52,3*** |
| Чеченская Республика | **11,8** | ниже среднего | ниже среднего | *43,4* | *50,5* | ***-56,6*** | ***-49,5*** |
| Ставропольский край | **51,5** | выше среднего | выше среднего | *190,1* | *221,1* | ***90,1*** | ***121,1*** |
| **Приволжский федеральный округ** | **19,9** | **19,9** | ниже среднего |  |  |  |  |
| Республика Башкортостан | **14,3** | ниже среднего | ниже среднего | *71,8* | *61,3* | ***-28,2*** | ***-38,7*** |
| Республика Марий Эл | **17,6** | ниже среднего | ниже среднего | *88,7* | *75,7* | ***-11,3*** | ***-24,3*** |
| Республика Мордовия | **4,3** | ниже среднего | ниже среднего | *21,8* | *18,7* | ***-78,2*** | ***-81,3*** |
| Республика Татарстан | **4,4** | ниже среднего | ниже среднего | *22,3* | *19,1* | ***-77,7*** | ***-80,9*** |
| Удмуртская Республика | **16,7** | ниже среднего | ниже среднего | *83,8* | *71,5* | ***-16,2*** | ***-28,5*** |
| Чувашская Республика | **19,2** | ниже среднего | ниже среднего | *96,6* | *82,5* | ***-3,4*** | ***-17,5*** |
| Пермский край | **56,5** | выше среднего | выше среднего | *284,0* | *242,6* | ***184,0*** | ***142,6*** |
| Кировская область | **13,3** | ниже среднего | ниже среднего | *67,0* | *57,2* | ***-33,0*** | ***-42,8*** |
| Нижегородская область | **28,8** | выше среднего | выше среднего | *145,0* | *123,8* | ***45,0*** | ***23,8*** |
| Оренбургская область | **31,0** | выше среднего | выше среднего | *155,5* | *132,8* | ***55,5*** | ***32,8*** |
| Пензенская область | **10,0** | ниже среднего | ниже среднего | *50,3* | *42,9* | ***-49,7*** | ***-57,1*** |
| Самарская область | **24,3** | выше среднего | выше среднего | *122,2* | *104,4* | ***22,2*** | ***4,4*** |
| Саратовская область | **9,5** | ниже среднего | ниже среднего | *47,9* | *40,9* | ***-52,1*** | ***-59,1*** |
| Ульяновская область | **12,5** | ниже среднего | ниже среднего | *62,8* | *53,6* | ***-37,2*** | ***-46,4*** |
| **Уральский федеральный округ** | **54,2** | **54,2** | выше среднего |  |  |  |  |
| Курганская область | **7,7** | ниже среднего | ниже среднего | *14,2* | *33,0* | ***-85,8*** | ***-67,0*** |
| Свердловская область | **93,2** | выше среднего | выше среднего | *171,9* | *399,8* | ***71,9*** | ***299,8*** |
| Тюменская область: | **42,8** | ниже среднего | выше среднего | *78,9* | *183,6* | ***-21,1*** | ***83,6*** |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | **59,1** | выше среднего | выше среднего | *109,0* | *253,6* | ***9,0*** | ***153,6*** |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | **46,2** | ниже среднего | выше среднего | *85,2* | *198,1* | ***-14,8*** | ***98,1*** |
| Тюменская область без автономных округов | **23,1** | ниже среднего | ниже среднего | *42,6* | *99,0* | ***-57,4*** | ***-1,0*** |
| Челябинская область | **34,9** | ниже среднего | выше среднего | *64,4* | *149,7* | ***-35,6*** | ***49,7*** |
| **Сибирский федеральный округ** | **21,1** | **21,1** | ниже среднего |  |  |  |  |
| Республика Алтай | **9,1** | ниже среднего | ниже среднего | *43,1* | *39,0* | ***-56,9*** | ***-61,0*** |
| Республика Тыва | **10,5** | ниже среднего | ниже среднего | *49,9* | *45,2* | ***-50,1*** | ***-54,8*** |
| Республика Хакасия | **38,5** | выше среднего | выше среднего | *182,3* | *165,1* | ***82,3*** | ***65,1*** |
| Алтайский край | **14,5** | ниже среднего | ниже среднего | *68,7* | *62,2* | ***-31,3*** | ***-37,8*** |
| Красноярский край | **27,9** | выше среднего | выше среднего | *132,1* | *119,6* | ***32,1*** | ***19,6*** |
| Иркутская область | **23,8** | выше среднего | выше среднего | *112,8* | *102,2* | ***12,8*** | ***2,2*** |
| Кемеровская область | **47,1** | выше среднего | выше среднего | *223,0* | *202,0* | ***123,0*** | ***102,0*** |
| Новосибирская область | **14,3** | ниже среднего | ниже среднего | *67,7* | *61,3* | ***-32,3*** | ***-38,7*** |
| Омская область | **3,0** | ниже среднего | ниже среднего | *14,4* | *13,0* | ***-85,6*** | ***-87,0*** |
| Томская область | **20,0** | ниже среднего | ниже среднего | *94,8* | *85,8* | ***-5,2*** | ***-14,2*** |
| **Дальневосточный федеральный округ** | **19,2** | **19,2** | ниже среднего |  |  |  |  |
| Республика Бурятия | **8,7** | ниже среднего | ниже среднего | *45,3* | *37,3* | ***-54,7*** | ***-62,7*** |
| Республика Саха (Якутия) | **5,6** | ниже среднего | ниже среднего | *28,9* | *23,8* | ***-71,1*** | ***-76,2*** |
| Забайкальский край | **11,4** | ниже среднего | ниже среднего | *59,5* | *49,0* | ***-40,5*** | ***-51,0*** |
| Камчатский край | **21,4** | выше среднего | ниже среднего | *111,6* | *92,0* | ***11,6*** | ***-8,0*** |
| Приморский край | **35,3** | выше среднего | выше среднего | *183,8* | *151,5* | ***83,8*** | ***51,5*** |
| Хабаровский край | **10,5** | ниже среднего | ниже среднего | *54,8* | *45,2* | ***-45,2*** | ***-54,8*** |
| Амурская область | **31,0** | выше среднего | выше среднего | *161,6* | *133,2* | ***61,6*** | ***33,2*** |
| Магаданская область | **100,0** | Крайнее значение | Крайнее значение | Крайнее значение | Крайнее значение |  |  |
| Сахалинская область | **100,0** | Крайнее значение | Крайнее значение | Крайнее значение | Крайнее значение |  |  |
| Еврейская автономная область | **16,7** | ниже среднего | ниже среднего | *86,8* | *71,5* | ***-13,2*** | ***-28,5*** |
| Чукотский автономный округ | **57,1** | выше среднего | выше среднего | *297,6* | *245,2* | ***197,6*** | ***145,2*** |

Источник: выполнено автором

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Приложение 6. Суммарная доля городских / сельских поселений в составе муниципальных районов по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года** (Источник: выполнено автором) | | | | | |
|  | **Доля городских поселений (%)** | **Доля сельских поселений (%)** | **Соотношение *городских и сельских поселений* (%)** | **Качественная градация относительно ФО** | **Качественная градация относительно РФ** |
| **Синий:** доля городских поселений в регионе выше среднего / **Жёлтый:** доля сельских поселений в регионе выше среднего | |
| **Российская Федерация** | **7,7** | **92,3** | ***8,3*** |  | ***8,3*** |
| **Центральный федеральный округ** | **10,3** | **89,7** | ***11,5*** | ***11,5*** | Доля **ГП** выше среднего |
| Белгородская область | **8,4** | **91,6** | *9,2* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Брянская область | **13,6** | **86,4** | *15,8* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Владимирская область | **24,5** | **75,5** | *32,5* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Воронежская область | **6,3** | **93,7** | *6,7* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Ивановская область | **20,7** | **79,3** | *26,1* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Калужская область | **9,4** | **90,6** | *10,3* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Костромская область | **9,4** | **90,6** | *10,3* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Курская область | **8,6** | **91,4** | *9,4* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Липецкая область | **2,1** | **97,9** | *2,1* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Московская область | **0,0** | **0,0** | Поселения отсутствуют | Поселения отсутствуют | |
| Орловская область | **7,1** | **92,9** | *7,6* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Рязанская область | **11,1** | **88,9** | *12,5* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Смоленская область | **14,7** | **85,3** | *17,3* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Тамбовская область | **5,3** | **94,7** | *5,6* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Тверская область | **16,4** | **83,6** | *19,6* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Тульская область | **29,9** | **70,1** | *42,6* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Ярославская область | **13,0** | **87,0** | *14,9* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| **Северо-Западный федеральный округ** | **18,6** | **81,4** | ***22,9*** | ***22,9*** | Доля **ГП** выше среднего |
| Республика Карелия | **20,6** | **79,4** | *25,9* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Республика Коми | **8,9** | **91,1** | *9,7* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Архангельская область: | **8,3** | **91,7** | *9,0* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Ненецкий автономный округ | **5,3** | **94,7** | *5,6* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Архангельская область без автономного округа | **11,3** | **88,7** | *12,7* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Вологодская область | **11,7** | **88,3** | *13,3* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Калининградская область | **0,0** | **0,0** | Поселения отсутствуют | Поселения отсутствует | |
| Ленинградская область | **35,3** | **64,7** | *54,5* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Мурманская область | **56,5** | **43,5** | *130,0* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Новгородская область | **15,8** | **84,2** | *18,8* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Псковская область | **22,7** | **77,3** | *29,4* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| **Южный федеральный округ** | **5,4** | **94,6** | ***5,8*** | ***5,8*** | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Адыгея | **5,9** | **94,1** | *6,3* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Калмыкия | **1,8** | **98,2** | *1,8* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Крым | **1,6** | **98,4** | *1,6* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Краснодарский край | **7,9** | **92,1** | *8,5* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Астраханская область | **8,6** | **91,4** | *9,4* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Волгоградская область | **6,8** | **93,2** | *7,3* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Ростовская область | **4,2** | **95,8** | *4,3* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| **Северо-Кавказский федеральный округ** | **2,1** | **97,9** | ***2,1*** | ***2,1*** | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Дагестан | **1,0** | **99,0** | *1,0* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Ингушетия | **0,0** | **100,0** | *0,0* | Существуют только **СП** | |
| Кабардино-Балкарская Республика | **5,9** | **94,1** | *6,3* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Карачаево-Черкесская Республика | **5,7** | **94,3** | *6,0* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Северная Осетия-Алания | **4,9** | **95,1** | *5,2* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Чеченская Республика | **1,8** | **98,2** | *1,9* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Ставропольский край | **1,2** | **98,8** | *1,2* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| **Приволжский федеральный округ** | **6,2** | **93,8** | ***6,6*** | ***6,6*** | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Башкортостан | **1,7** | **98,3** | *1,7* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Марий Эл | **13,2** | **86,8** | *15,2* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Республика Мордовия | **5,9** | **94,1** | *6,3* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Татарстан | **4,3** | **95,7** | *4,5* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Удмуртская Республика | **0,3** | **99,7** | *0,3* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Чувашская Республика | **2,4** | **97,6** | *2,5* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Пермский край | **0,0** | **100,0** | *0,0* | Существуют только **СП** | |
| Кировская область | **16,3** | **83,7** | *19,5* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Нижегородская область | **16,1** | **83,9** | *19,2* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Оренбургская область | **0,0** | **100,0** | *0,0* | Существуют только **СП** | |
| Пензенская область | **8,3** | **91,7** | *9,1* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Самарская область | **4,1** | **95,9** | *4,2* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Саратовская область | **12,7** | **87,3** | *14,5* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Ульяновская область | **21,7** | **78,3** | *27,7* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| **Уральский федеральный округ** | **7,3** | **92,7** | ***7,9*** | ***7,9*** | Доля **СП** выше среднего |
| Курганская область | **3,5** | **96,5** | *3,7* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Свердловская область | **23,8** | **76,2** | *31,3* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Тюменская область: | **15,2** | **84,8** | *17,9* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | **31,3** | **68,7** | *45,6* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Ямало-Ненецкий автономный округ | **14,3** | **85,7** | *16,7* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Тюменская область без автономных округов | **0,0** | **100,0** | *0,0* | Существуют только **СП** | |
| Челябинская область | **10,0** | **90,0** | *11,2* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| **Сибирский федеральный округ** | **5,7** | **94,3** | ***6,0*** | ***6,0*** | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Алтай | **0,0** | **100,0** | *0,0* | Существуют только **СП** | |
| Республика Тыва | **3,2** | **96,8** | *3,3* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Хакасия | **4,6** | **95,4** | *4,8* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Алтайский край | **1,1** | **98,9** | *1,1* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Красноярский край | **5,1** | **94,9** | *5,4* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Иркутская область | **14,1** | **85,9** | *16,4* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Кемеровская область | **20,0** | **80,0** | *25,0* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Новосибирская область | **5,7** | **94,3** | *6,1* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Омская область | **6,7** | **93,3** | *7,1* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Томская область | **2,6** | **97,4** | *2,7* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| **Дальневосточный федеральный округ** | **10,5** | **89,5** | ***11,7*** | ***11,7*** | Доля **ГП** выше среднего |
| Республика Бурятия | **6,1** | **93,9** | *6,5* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Республика Саха (Якутия) | **11,7** | **88,3** | *13,3* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Забайкальский край | **11,2** | **88,8** | *12,6* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Камчатский край | **7,8** | **92,2** | *8,5* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Приморский край | **19,3** | **80,7** | *23,9* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Хабаровский край | **10,3** | **89,7** | *11,5* | Доля **СП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Амурская область | **5,9** | **94,1** | *6,2* | Доля **СП** выше среднего | Доля **СП** выше среднего |
| Магаданская область | **0,0** | **0,0** | Поселения отсутствуют | Поселения отсутствуют | |
| Сахалинская область | **0,0** | **0,0** | Поселения отсутствуют | Поселения отсутствуют | |
| Еврейская автономная область | **37,0** | **63,0** | *58,8* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |
| Чукотский автономный округ | **13,0** | **87,0** | *15,0* | Доля **ГП** выше среднего | Доля **ГП** выше среднего |

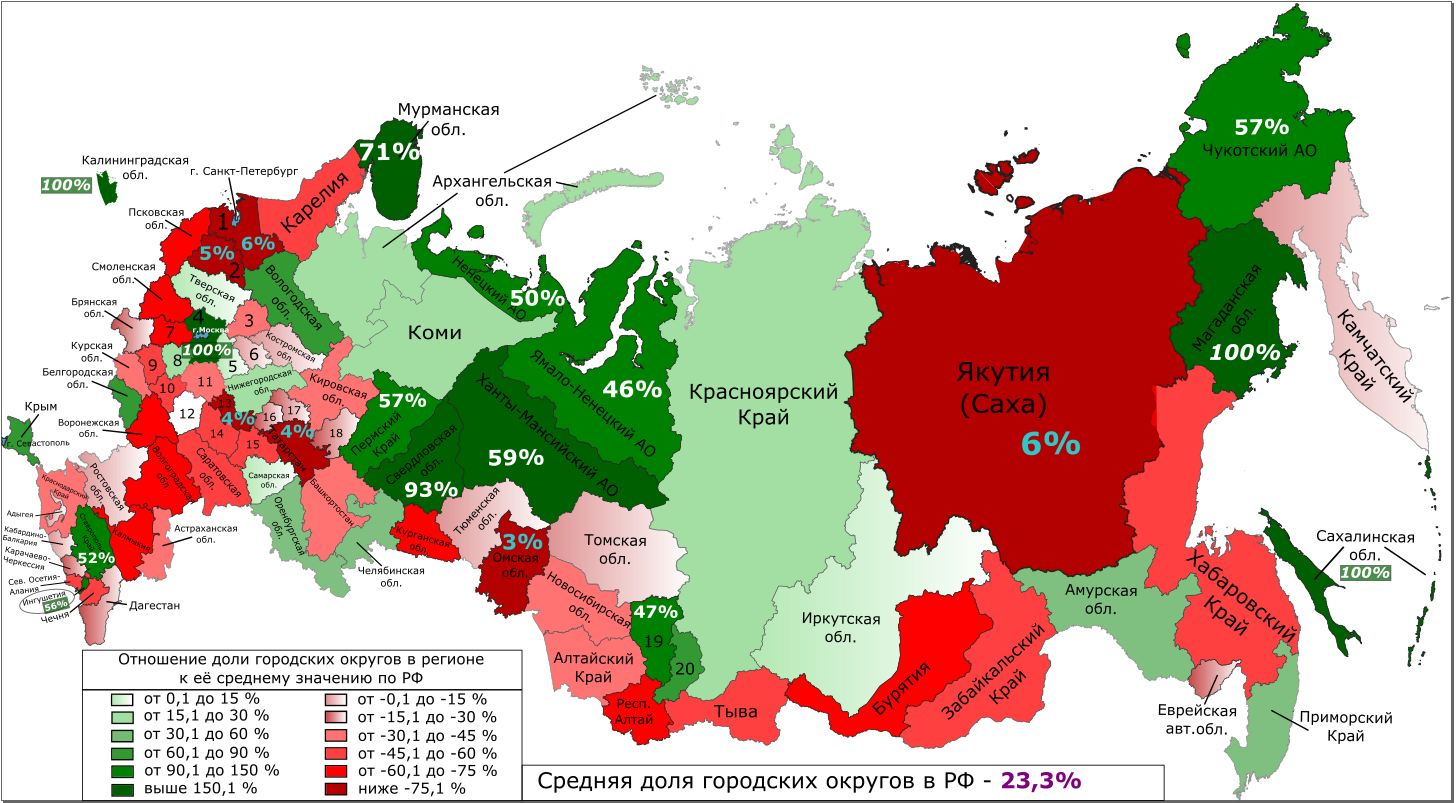
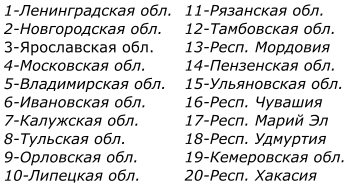
**Приложение 7. Доля муниципальных районов среди всех муниципальных образований, действующих на 1-ом уровне функционирования, по Субъектам Российской Федерации на 01.01.2020 г.**

Согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года» (Источник: выполнено автором)



**Приложение 8. Доля городских округов среди всех муниципальных образований, действующих на 1-ом уровне функционирования, по Субъектам Российской Федерации на 01.01.2020 г.**

Согласно материалам Росстата «Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2020 года»



Источник: выполнено автором

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Таблица 9. Изменение численности муниципальных образований за 10 лет (по отношению к 2010 г.) по Субъектам РФ** | | | | | | | | | | |
|
|  | **Отношение числа МО в 2020 г.**  **к их числу в 2010 г.** | **Δ МО (%)** | **Отношение числа мун. районов 2010 г. / 2020 г.** | **Δ Мун. районы (%)** | **Отношение числа гор. округов 2010 г. / 2020 г.** | **Δ Гор. округа (%)** | **Отношение числа гор. поселений 2010 г. / 2020 г** | **Δ Гор. поселения (%)** | **Отношение числа сел. Поселений**  **2010 г. / 2020 г.** | **Δ Сел. поселения (%)** |
|
|
| **Российская Федерация** | 87,2 | **-12,8** | 91,5 | **-8,5** | 123,4 | **23,4** | 80,4 | **-19,6** | 85,9 | **-14,1** |
| **Центральный федеральный округ** | 75,0 | **-25,0** | 86,3 | **-13,7** | 135,5 | **35,5** | 68,9 | **-31,1** | 71,8 | **-28,2** |
| Белгородская область | 69,1 | **-30,9** | 68,4 | **-31,6** | 300,0 | **200,0** | 64,0 | **-36,0** | 66,9 | **-33,1** |
| Брянская  область | 87,2 | **-12,8** | 96,3 | **-3,7** | 100,0 | **0,0** | 96,8 | **-3,2** | 84,4 | **-15,6** |
| Владимирская область | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Воронежская область | 90,9 | **-9,1** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 96,6 | **-3,4** | 89,8 | **-10,2** |
| Ивановская область | 91,7 | **-8,3** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 87,6 | **-12,4** |
| Калужская  область | 95,9 | **-4,1** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 89,7 | **-10,3** | 96,2 | **-3,8** |
| Костромская область | 51,8 | **-48,2** | 95,8 | **-4,2** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 44,4 | **-55,6** |
| Курская  область | 64,3 | **-35,7** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 59,8 | **-40,2** |
| Липецкая  область | 96,0 | **-4,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 95,7 | **-4,3** |
| Московская  область | 16,8 | **-83,2** | 0,0 | **-100,0** | 168,4 | **68,4** | 0,0 | **-100,0** | 0,0 | **-100,0** |
| Орловская  область | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Рязанская  область | 92,1 | **-7,9** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 96,7 | **-3,3** | 90,6 | **-9,4** |
| Смоленская область | 52,3 | **-47,7** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 92,0 | **-8,0** | 44,6 | **-55,4** |
| Тамбовская область | 79,4 | **-20,6** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 76,5 | **-23,5** |
| Тверская  область | 64,7 | **-35,3** | 75,0 | **-25,0** | 157,1 | **57,1** | 81,8 | **-18,2** | 57,9 | **-42,1** |
| Тульская  область | 58,9 | **-41,1** | 86,4 | **-13,6** | 140,0 | **40,0** | 59,0 | **-41,0** | 49,5 | **-50,5** |
| Ярославская область | 96,0 | **-4,0** | 94,1 | **-5,9** | 100,0 | **0,0** | 90,9 | **-9,1** | 97,1 | **-2,9** |
| г.Москва | 116,8 | **16,8** | Отсутствуют |  | Отсутствуют |  | Отсутствуют |  | Отсутствуют |  |
| **Северо-Западный федеральный округ** | 76,9 | **-23,1** | 89,9 | **-10,1** | 140,0 | **40,0** | 89,3 | **-10,7** | 69,1 | **-30,9** |
| Республика Карелия | 98,4 | **-1,6** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 97,7 | **-2,3** |
| Республика  Коми | 84,4 | **-15,6** | 93,3 | **-6,7** | 120,0 | **20,0** | 87,5 | **-12,5** | 82,3 | **-17,7** |
| Архангельская область  без округа | 88,6 | **-11,4** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 83,3 | **-16,7** | 87,7 | **-12,3** |
| Hенецкий автономный  округ | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Вологодская область | 68,5 | **-31,5** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 95,5 | **-4,5** | 62,7 | **-37,3** |
| Калининградская область | 25,0 | **-75,0** | 0,0 | **-100,0** | 314,3 | **214,3** | 0,0 | **-100,0** | 0,0 | **-100,0** |
| Ленинградская область | 92,8 | **-7,2** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 108,2 | **8,2** | 85,2 | **-14,8** |
| Мурманская область | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Новгородская область | 64,5 | **-35,5** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 90,5 | **-9,5** | 57,1 | **-42,9** |
| Псковская  область | 57,4 | **-42,6** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 96,2 | **-3,8** | 45,9 | **-54,1** |
| г.Санкт-Петербург | 100,0 | **0,0** | Отсутствуют |  | Отсутствуют |  | Отсутствуют |  | Отсутствуют |  |
| **Южный федеральный округ** | 96,4 | **-3,6** | 99,3 | **-0,7** | 100,0 | **0,0** | 96,8 | **-3,2** | 96,0 | **-4,0** |
| Республика  Адыгея | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 60,0 | **-40,0** | 104,3 | **4,3** |
| Республика Калмыкия | 99,2 | **-0,8** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 99,1 | **-0,9** |
| Краснодарский край | 99,8 | **-0,2** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 99,7 | **-0,3** |
| Астраханская область | 79,7 | **-20,3** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 76,5 | **-23,5** |
| Волгоградская область | 94,9 | **-5,1** | 97,0 | **-3,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 94,3 | **-5,7** |
| Ростовская область | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 94,4 | **-5,6** | 100,3 | **0,3** |
| **Северо-Кавказский федеральный округ** | 93,1 | **-6,9** | 89,7 | **-10,3** | 130,0 | **30,0** | 73,2 | **-26,8** | 92,9 | **-7,1** |
| Республика Дагестан | 100,5 | **0,5** | 100,0 | **0,0** | 90,0 | **-10,0** | 87,5 | **-12,5** | 100,3 | **0,3** |
| Республика Ингушетия | 97,8 | **-2,2** | 100,0 | **0,0** | 125,0 | **25,0** | Отсутствовали |  | 94,7 | **-5,3** |
| Кабардино-Балкарская Республика | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Карачаево-Черкесская Республика | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Республика Северная Осетия- Алания | 97,4 | **-2,6** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 97,0 | **-3,0** |
| Чеченская Республика | 104,9 | **4,9** | 88,2 | **-11,8** | 200,0 | **100,0** | 200,0 | **100,0** | 104,9 | **4,9** |
| Ставропольский край | 60,9 | **-39,1** | 61,5 | **-38,5** | 188,9 | **88,9** | 14,3 | **-85,7** | 59,1 | **-40,9** |
| **Приволжский федеральный округ** | 85,6 | **-14,4** | 88,6 | **-11,4** | 148,6 | **48,6** | 81,8 | **-18,2** | 84,3 | **-15,7** |
| Республика Башкортостан | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Республика  Марий Эл | 92,6 | **-7,4** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 90,5 | **-9,5** |
| Республика Мордовия | 71,1 | **-28,9** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 94,1 | **-5,9** | 68,3 | **-31,7** |
| Республика Татарстан | 95,7 | **-4,3** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 102,6 | **2,6** | 95,2 | **-4,8** |
| Удмуртская Республика | 97,7 | **-2,3** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 50,0 | **-50,0** | 97,7 | **-2,3** |
| Чувашская Республика | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Пермский край | 30,9 | **-69,1** | 16,7 | **-83,3** | 433,3 | **333,3** | 0,0 | **-100,0** | 23,3 | **-76,7** |
| Кировская  область | 83,9 | **-16,1** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 98,1 | **-1,9** | 79,5 | **-20,5** |
| Hижегородская область | 80,2 | **-19,8** | 77,1 | **-22,9** | 375,0 | **275,0** | 66,2 | **-33,8** | 80,3 | **-19,7** |
| Оренбургская область | 79,3 | **-20,7** | 82,9 | **-17,1** | 144,4 | **44,4** | 0,0 | **-100,0** | 78,6 | **-21,4** |
| Пензенская область | 74,0 | **-26,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 70,2 | **-29,8** |
| Самарская  область | 100,3 | **0,3** | 100,0 | **0,0** | 90,0 | **-10,0** | 100,0 | **0,0** | 97,3 | **-2,7** |
| Саратовская область | 79,7 | **-20,3** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 92,9 | **-7,1** | 75,8 | **-24,2** |
| Ульяновская область | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| **Уральский федеральный округ** | 93,6 | **-6,4** | 98,9 | **-1,1** | 100,0 | **0,0** | 98,7 | **-1,3** | 91,4 | **-8,6** |
| Курганская  область | 85,8 | **-14,2** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 84,5 | **-15,5** |
| Свердловская область | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Тюменская область  без округов | 93,7 | **-6,3** | 95,2 | **-4,8** | 120,0 | **20,0** | Отсутствовали |  | 93,2 | **-6,8** |
| Ханты-Мансийский автономный округ - Югра | 99,1 | **-0,9** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 98,3 | **-1,7** |
| Ямало-Hенецкий автономный округ | 94,8 | **-5,2** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 85,7 | **-14,3** | 94,7 | **-5,3** |
| Челябинская область | 100,9 | **0,9** | 100,0 | **0,0** | 93,8 | **-6,3** | 100,0 | **0,0** | 98,4 | **-1,6** |
| **Сибирский федеральный округ (в границах 2010 г.)** | 93,5 | **-6,5** | 95,3 | **-4,7** | 100,0 | **0,0** | 85,7 | **-14,3** | 93,4 | **-6,6** |
| Республика  Алтай | 99,0 | **-1,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | Отсутствовали |  | 98,9 | **-1,1** |
| Республика Бурятия | 96,6 | **-3,4** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 88,9 | **-11,1** | 96,9 | **-3,1** |
| Республика  Тыва | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Республика Хакасия | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 66,7 | **-33,3** | 102,5 | **2,5** |
| Алтайский  край | 90,3 | **-9,7** | 98,3 | **-1,7** | 90,9 | **-9,1** | 116,7 | **16,7** | 89,4 | **-10,6** |
| Забайкальский край | 98,1 | **-1,9** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 93,3 | **-6,7** | 98,5 | **-1,5** |
| Красноярский  край | 97,9 | **-2,1** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 72,2 | **-27,8** | 99,6 | **-0,4** |
| Иркутская  область | 95,8 | **-4,2** | 97,0 | **-3,0** | 111,1 | **11,1** | 86,6 | **-13,4** | 97,0 | **-3,0** |
| Кемеровская область | 37,7 | **-62,3** | 27,8 | **-72,2** | 100,0 | **0,0** | 45,5 | **-54,5** | 24,0 | **-76,0** |
| Новосибирская область | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Омская  область | 99,8 | **-0,2** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 99,7 | **-0,3** |
| Томская  область | 96,4 | **-3,6** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 95,7 | **-4,3** |
| **Дальневосточный федеральный округ (в границах 2010 г.)** | 90,1 | **-9,9** | 87,2 | **-12,8** | 125,0 | **25,0** | 72,9 | **-27,1** | 91,3 | **-8,7** |
| Республика  Саха (Якутия) | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** |
| Камчатский  край | 95,6 | **-4,4** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 80,0 | **-20,0** | 95,9 | **-4,1** |
| Приморский  край | 82,7 | **-17,3** | 86,4 | **-13,6** | 100,0 | **0,0** | 78,6 | **-21,4** | 78,6 | **-21,4** |
| Хабаровский  край | 98,7 | **-1,3** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 75,9 | **-24,1** | 102,1 | **2,1** |
| Амурская  область | 90,2 | **-9,8** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 83,3 | **-16,7** | 89,6 | **-10,4** |
| Магаданская область | 18,4 | **-81,6** | 0,0 | **-100,0** | 900,0 | **800,0** | 0,0 | **-100,0** | 0,0 | **-100,0** |
| Сахалинская область | 72,0 | **-28,0** | 0,0 | **-100,0** | 105,9 | **5,9** | 0,0 | **-100,0** | 0,0 | **-100,0** |
| Еврейская автономная область | 91,7 | **-8,3** | 100,0 | **0,0** | 100,0 | **0,0** | 83,3 | **-16,7** | 94,4 | **-5,6** |
| Чукотский автономный округ | 58,8 | **-41,2** | 50,0 | **-50,0** | 400,0 | **300,0** | 42,9 | **-57,1** | 54,1 | **-45,9** |

Источник: выполнено автором

1. В случаях, когда местные органы власти, выполняющие традиционно функции органов местного самоуправления, достаточно тесно интегрированы в общую структуру органов государственной власти, целесообразно говорить о модели местного управления, а не самоуправления. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Основной закон для Федеративной Республики Германия* — конституция Германии, в которой закреплены основы правовой и политической системы страны. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Община* – самая маленькая административно-территориальная единица в Германии. Может представлять собой город, сельское поселение или совокупность нескольких поселений. [↑](#footnote-ref-3)
4. Позднее, в редакции 131-ФЗ от 2019 г. в закон были внесены поправки, уточнившие критерии обособления городских округов, а также выделивших новый тип муниципального образования. [↑](#footnote-ref-4)
5. Если это согласуется с уставами Муниципального района и данного Поселения. [↑](#footnote-ref-5)
6. В связи с принятием Федерального закона от 04.08.2000 № 107-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-6)
7. Не следует путать муниципальные округа как внутригородские муниципальные образования г. Москвы и г. Санкт-Петербурга и муниципальные округа, введённые Федеральным законом от 01.05.2019 № 87-ФЗ и функционирующие на 1-ом уровне организации местного самоуправления РФ. [↑](#footnote-ref-7)
8. Муниципальные образования на территории т.н. «Новой Москвы», имевшее ранее статус городского округа в составе Московской области и сохранившие его после присоединения территории данного округа к Москве 1 июля 2012 года. [↑](#footnote-ref-8)
9. Муниципальные образования на территории т.н. «Новой Москвы», имевшие ранее статус городского или сельского поселения в составе Московской области и сохранившие его после присоединения территории данных поселений к Москве 1 июля 2012 года. [↑](#footnote-ref-9)
10. Не следует путать внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования и внутренние районы города, образованные в качестве административно-территориальной единицы управления городом. [↑](#footnote-ref-10)
11. Данныеопределения можно найти в Главе 1. Статье 1. Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. N 190-ФЗ. (Приведение каждого из них в рамках параграфа считаю не целесообразным – прим. автор) [↑](#footnote-ref-11)
12. Также **-** А.П. Горкина. [↑](#footnote-ref-12)
13. В нашем случае территориальные образования представлены в форме муниципальных образований. [↑](#footnote-ref-13)
14. **Инновации** - конечный результат человеческой деятельности, получивший воплощение в виде нового или усовершенствованного продукта, внедренного на рынке, нового или усовершенствованного технологического процесса, используемого в практической деятельности, либо новой или усовершенствованной организационно-экономической формы, обеспечивающей необходимую экономическую и (или) общественную выгоду. *(Горкин.)* [↑](#footnote-ref-14)
15. **Жизненный цикл товара** — период времени, в течение которого товар обращается на рынке, начиная с момента выхода его на рынок и заканчивая его уходом с рынка (Современный экономический словарь). [↑](#footnote-ref-15)
16. К участникам стратегического планирования относятся: 1) на уровне РФ: Президент, Федеральное Собрание, Правительство, Совет Безопасности, Счётная палата, Центробанк, Федеральные органы исполнительной власти; 2) на уровне субъектов РФ: Законодательный орган субъекта, Высший исполнительный орган субъекта, его руководитель, исполнительные органы государственной власти субъекта, контрольно-счетный орган субъекта; 3) на уровне муниципального образования: органы местного самоуправления, а также муниципальные организации (если они предусмотрены муниципальными нормативно-правовыми актами). [↑](#footnote-ref-16)
17. Например, сами разработчики «Стратегии 2010» из ЦСР называли средний уровень реализации стратегии в 36%. По разделам: модернизация экономики – 39%, реформа власти – 39%, реформа в социально сфере – 31% (Forbes). [↑](#footnote-ref-17)
18. В числонациональных целей вошли: *сохранение населения*, *здоровье и благополучие людей*; *возможности для самореализации и развития талантов*; *комфортная и безопасная среда для жизни*; *достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;* *цифровая трансформация (Указ Президента РФ № 474).* [↑](#footnote-ref-18)
19. Муниципальные округа, учтённые в материале Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2020 года»; Материалы региональных подразделений Росстата; Различные региональные нормативно-правовые акты. [↑](#footnote-ref-19)
20. Права органов местного самоуправления городского, сельского поселений на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения поселений в приложении 1 не учитываются. [↑](#footnote-ref-20)
21. Выдача градостроительного плана земельного участка, разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию; реконструкции объектов капитального строительства, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, резервирование земель и изъятие земельных участков для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля и тд. [↑](#footnote-ref-21)
22. За исключением автомобильных дорог федерального значения, автомобильных дорог регионального или иного значения, не относящихся к сфере ведения данного муниципального образования. [↑](#footnote-ref-22)
23. В пределах, установленных водным законодательством Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-23)
24. В пределах полномочий, установленных [статьями 31.1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339217/7eaea9c371156f066aec7c807a57b0a923131657/#dst134) и [31.3](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339217/594e1351cfaa4f10f345efacb24ae343f7101edd/#dst173) Федерального закона от 12 января 1996 года № 7-ФЗ "О некоммерческих организациях". [↑](#footnote-ref-24)
25. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости". [↑](#footnote-ref-25)
26. За исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами. [↑](#footnote-ref-26)
27. За исключением территорий поселений, включенных в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень территорий, население которых обеспечивается медицинской помощью в медицинских организациях, подведомственных федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по медико-санитарному обеспечению населения отдельных территорий. [↑](#footnote-ref-27)