Бисултанова Раяна Рамзановна,
магистрант кафедры «Экономическая теория
и государственное управление»,
ФГБОУ ВО ГГНТУ им.акад.М.Д.Миллионщикова

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО МЕХАНИЗМАМ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЙ СРЕДЫ ГОРОДСКИХ ОКРУГОВ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются механизмы развития внешней среды городских округов в контексте реформы местного самоуправления, начатой принятием Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Показано, что переход к одноуровневой модели организации власти усиливает значение внешних факторов развития городских округов – межмуниципального сотрудничества, агломерационных связей, взаимодействия с регионом и бизнес-средой. Предложен комплекс институциональных, финансово-экономических и организационных механизмов, позволяющих превратить внешнюю среду из источника рисков в ресурс развития городского округа.

Ключевые слова: Городской округ, внешняя среда, местное самоуправление, реформа МСУ, межмуниципальное сотрудничество, городская агломерация, стратегическое планирование, единство публичной власти.

Введение

Внешняя среда городского округа – это совокупность субъектов и условий, находящихся за его административными границами, но непосредственно влияющих на его развитие: региональная власть и федеральные институты, соседние муниципалитеты, экономические связи (рынки труда, логистика, инвестиции), транспортная и инженерная инфраструктура, демографические потоки, федеральные и региональные программы, общественные и деловые сообщества.

Значимость этой темы резко возросла в 2025 году. С 19 июня 2025 года вступил в силу Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», который заменяет действовавший с 2003 года закон № 131-ФЗ. Закон закрепляет одноуровневую модель организации МСУ (городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование города федерального значения) с возможностью сохранения двухуровневой системы в субъектах РФ, имеющих социально-экономические, исторические и иные особенности. Полная утрата силы закона № 131-ФЗ и переход к новой системе разграничения полномочий запланированы на 1 января 2028 года; при этом до этой даты органы МСУ продолжают осуществлять полномочия по закону № 131-ФЗ.

Реформа меняет саму конфигурацию внешней среды: укрупнение муниципальных образований, перераспределение полномочий (ЖКХ, образование, контроль и ряд других вопросов передаются или могут передаваться на региональный уровень), встраивание МСУ в единую систему публичной власти – всё это требует от городских округов пересмотра моделей взаимодействия с внешним окружением.

Цель статьи – предложить практико-ориентированный комплекс механизмов развития внешней среды городского округа в новых институциональных условиях.

Реформа трансформирует внешнюю среду по четырём направлениям.

Во-первых, вертикализация взаимодействий. Конституционная новелла 2020 года – включение органов МСУ в единую систему публичной власти – получила законодательное оформление. Это усиливает роль субъекта РФ как ключевого контрагента округа, но одновременно повышает риски снижения самостоятельности и «встраивания» муниципальной повестки в региональную без учёта локальной специфики.

Во-вторых, перераспределение полномочий. Введены три перечня полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения: собственно муниципальные; передаваемые региональной власти законом субъекта (электро-, тепло-, водоснабжение, образование, обеспечение жильём и др.); опциональные (дорожная деятельность, градостроительные и земельные отношения, охрана окружающей среды). Для городского округа это означает, что часть значимых для его развития «рычагов» теперь находится вовне – и качество внешней среды напрямую определяет качество жизни в округе.

В-третьих, горизонтальная реорганизация. Укрупнение округов меняет систему расселения и связи «центр – периферия»: там, где округ образован в границах нескольких бывших поселений, создаются территориальные органы администрации, не обладающие статусом самостоятельных муниципалитетов. Отношения с соседями становятся менее структурированными – классические механизмы поселенческого уровня выпадают.

В-четвёртых, финансовая концентрация. Одноуровневая модель аккумулирует кадровые, имущественные и финансовые ресурсы в масштабе округа, что создаёт предпосылки для более сильной переговорной позиции округа во внешней среде – при условии целенаправленного выстраивания этой позиции.

Предлагаемый комплекс сгруппирован по четырём блокам: институциональный, финансово-экономический, инфраструктурно-пространственный и коммуникативный.

Институциональные механизмы - это:

1. Соглашения о взаимодействии и соглашения о намерениях. Формализованные соглашения округа с субъектом РФ о реализации опциональных полномочий (дороги, градорегулирование, экология) с фиксацией объёмов финансового обеспечения – прямое применение принципа части 10 статьи 4 закона № 33-ФЗ: полномочия должны подкрепляться финансовыми средствами и материальными ресурсами.

2. Рамочные соглашения о межмуниципальном сотрудничестве. Базовое направление – совместные расходы и решение общих проблем в целях повышения эффективности местных бюджетов. В одноуровневой модели соглашения с соседними округами фактически заменяют упразднённые межпоселенческие связи и должны охватывать: совместные предприятия (водоотведение, обращение с отходами), общие объекты (межмуниципальные кладбища, полигоны, свалки), организацию пригородных перевозок, охрану общественного порядка на приграничных территориях, совместные закупки.

3. Некоммерческие межмуниципальные организации и советы. Ассоциации городских округов, советы директоров (администраций), координационные советы по отдельным отраслям. Мировая и отечественная практика показывает: устойчивое межмуниципальное сотрудничество требует «несущей» институциональной конструкции, а не разовых договорённостей.

4. Стратегический альянс «регион – округ – бизнес». Единая стратегия социально-экономического развития, в которой цели округа встроены в региональные документы стратегического планирования, а позиции бизнес-сообщества формализованы через промышленные и торгово-промышленные палаты, проектные офисы.

Финансово-экономические механизмы -это:

1. Развитие конкурентной позиции округа в конкуренции за инвестиции. При перераспределении полномочий и консолидации ресурсов округ обязан выстроить

собственную инвестиционную политику: инвестиционные паспорта, «одна кнопка» сопровождения проектов, стандарты по режиму «регуляторной гильотины», налоговые стимулирования в рамках имеющихся полномочий.

2. Сборы и участие в региональных и федеральных программах. Систематическое участие в федеральных и региональных конкурсах, программах комплексного развития территорий, ИПР (индивидуальные программы развития) регионов, программах развития городской среды, «Стимул» и др. Здесь округа конкурируют с другими регионами; значима роль совместно финансируемых проектов «регион + округ».

3. Межмуниципальные хозяйственные общества и ГЧП. Создание межмуниципальных АО и ООО (в сфере ЖКХ, транспорта, обращения с отходами), проектов ГЧП и концессий, включая соглашения с региональными операторами. Это одновременно и механизм горизонтального сотрудничества, и способ удешевить капиталоёмкие проекты за счёт масштаба.

4. Целевые фонды развития и софинансирование. Формирование инвестиционных фондов округа, развитие муниципальных займов, участие в льготных кредитных программах (например, региональные фонды развития промышленности), использование механизма секвестра рисков через страхование проектов.

Инфраструктурно-пространственные механизмы -это:

1. Участие в развитии городских агломераций. Формирование агломераций – приоритет пространственного развития России. Крупнейший городской округ («ядро») и соседние муниципалитеты («спутники») образуют многокомпонентную систему с интенсивными связями. Для городского округа механизмы агломерационного развития – это: совместные транспортные схемы, единое градостроительное зонирование приграничных территорий, общие спортивно-культурные и медицинские объекты, туристские маршруты. Поддержка агломерационных проектов как проектов межмуниципального сотрудничества должна быть институционализирована на уровне региона.

2. Кластерный подход. Специализация округа в рамках регионального разделения труда: промышленные кластеры, индустриальные парки, коворкинги, научно-производственные кооперации с университетами и вузами региона.

3. Совместные инфраструктурные проекты «глубокого горизонта». Синхронизация планов развития транспортных узлов (вокзалы, аэропорты), энергетики, связи с региональными и федеральными планами; участие в проектах федерального значения (мосты, обходы, скоростные магистрали).

Коммуникативно-общественные механизмы -это:

1. Активное участие в региональных дискуссионных площадках. Госсоветы при главе региона, палаты городов — центров субъектов РФ, советы муниципальных образований региона, общественные палаты. Это «канал голоса» округа во внешней среде, особенно важный в условиях усиления регионального уровня.

2. Проектные партнёрства с НКО, вузами, бизнес-ассоциациями. Регулярные форматы: круглые столы, стратегические сессии, форумы, площадка «Проектный офис развития округа». Это создаёт сеть «мягкой» связанности, устойчивую к смене руководства.

3. Цифровая интеграция с внешней средой. Развитие порталов «активный гражданин», межмуниципальных цифровых сервисов (единый городской транспортный билет на агломерацию, электронная запись в соседние медицинские организации), использование региональных платформ обратной связи.

Реализация механизмов требует соблюдения четырёх условий:

- Институциональная определённость. Механизмы должны опираться на нормы закона № 33-ФЗ и регионального законодательства, а не на неформальные договорённости, уязвимые к ротации кадров.

- Финансовая самостоятельность. Без устойчивого «пакета» собственных доходов и дотационного «внешнего» контракта округа остаются исполнителями, а не субъектами внешнего взаимодействия.

- Кадровая готовность. Компетенции в стратегическом планировании, ГЧП, работе с федеральными программами – дефицитный ресурс; необходима система обучения и «обменного кадрового резерва» между округом и регионом.

- Учёт мнения населения. Изменение границ и объединение муниципалитетов требуют согласия населения, выраженного представительными органами; для укрепления легитимности целесообразно применение опросов, публичных слушаний и иных форм непосредственного участия граждан.

Заключение

Реформа местного самоуправления 2025–2028 годов радикально меняет институциональную рамку, в которой городской округ взаимодействует с внешней средой. Одноуровневая модель концентрирует ресурсы, но одновременно смещает значимые полномочия на региональный уровень и разрушает привычные горизонтальные связи поселенческого уровня. Ответом должна стать целенаправленная политика развития внешней среды округа: через формализованные соглашения, межмуниципальные институты, участие в агломерационных и кластерных проектах, системную работу с региональными программами и формирование устойчивых общественных партнёрств.

Ключевая идея статьи: внешний контур округа – не «обстоятельства», а управляемый ресурс. Городской округ, который системно строит внешние связи, превращается из объекта управления в субъект развития и способен в рамках единой системы публичной власти отстаивать собственную стратегию, сохраняя при этом конструктивное взаимодействие с региональным уровнем.

Список литературы:

1.Пешин Н. Л. Реформа местного самоуправления в России 2025 года: переход к модели единой публичной власти / Н. Л. Пешин // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2026. – № 1. – С. 19–28.

2.Рогачев Е. В. Тенденции экономического развития городских округов в условиях реформирования местного самоуправления: дис. … канд. экон. наук: 08.00.05 / Е. В. Рогачев. – Екатеринбург, 2011. – 260 с.

3. Рой О. М. Основы государственного и муниципального управления: учебное пособие / О. М. Рой. – 5-е изд. – СПб.: Питер, 2018. – 416 с. – ISBN 978-5-4461-0895-4.

4. Система муниципального управления: учебник для вузов / под общ. ред. В. Б. Зотова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ОЛМА-ПРЕСС, 2006. – 624 с.