

УДК 332.14

Регион: экономика и социология, 2025, № 2 (126), с. 164–185

С.Н. Калюгина, О.А. Мухорьянова, А.И. Пьянов

УСТОЙЧИВОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНА В КОНТЕКСТЕ ПЕРЕХОДА К ОДНОУРОВНЕВОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В России переход территориальной организации и местного самоуправления на одноуровневую систему управления направлен на повышение уровня и качества исполнения региональными и муниципальными органами власти своих полномочий по решению вопросов местного значения. Реформа должна обеспечить комплексное и устойчивое развитие муниципальных территорий, создать условия для преодоления неравномерности их социально-экономического развития. Однако сегодня в российском научном сообществе еще не сложилось однозначного понимания результатов проведенных преобразований двухуровневой системы территориальной организации местного самоуправления, так как недостаточно исследованы вопросы оценки их социальных, экономических, правовых и управленческих последствий, знание о которых в дальнейшем целесообразно использовать региональным органам власти для выработки управленческих решений в процессе создания муниципальных и городских округов.

В статье анализируются предварительные итоги проведения административно-территориальной реформы местного самоуправления на примере Ставропольского края, который выступает пилотным регионом по ее осуществлению. В основе методики данного исследования лежат общенаучные методы, которые объединяют институциональные, экономические и социологические подходы для анализа проблем и возможностей развития местного самоуправления в России. Результатом исследования является подтверждение выдвинутой гипотезы о том, что административно-территориальная реформа местного самоуправ-

ления, проведенная в Ставропольском крае, на настоящий момент в полной мере не повлияла на повышение устойчивости социально-экономического развития региона в целом и преодоление асимметрии развития его муниципальных образований, а также на повышение эффективности деятельности муниципальных служащих и активизацию функционирования территориального общественного самоуправления.

Ключевые слова: местное самоуправление; институт гражданского общества; устойчивое развитие; реформа; двух- и одноуровневая модели; государственная политика в сфере местного самоуправления; финансово-бюджетная база; инициативное бюджетирование

Для цитирования: Калюгина С.Н., Мухорьянова О.А., Пьянов А.И. Устойчивое социально-экономическое развитие региона в контексте перехода к одноуровневой модели организации местного самоуправления // Регион: экономика и социология. – 2025. – № 2 (126). – С. 164–185. DOI: 10.15372/REG20250207.

Сфера жизнедеятельности общества представляет собой сложную открытую социальную суперсистему, которая включает в себя неразрывно связанные между собой четыре подсистемы: экологическую, социальную, экономическую и управленческую. Согласование функционирования и развития этих подсистем и их перевод на язык конкретных политических решений, – очень сложная задача. Ее сложность обусловлена тем обстоятельством, что все эти подсистемы должны развиваться сбалансированно, обеспечивая тем самым устойчивость всей суперсистемы к внутренним и внешним вызовам.

Данная система может стать более эффективной, если в управленческой иерархии по всем трем уровням власти будут грамотно распределены полномочия и ответственность, а ключевым элементом будет выступать местное самоуправление. Исходя из этого управленческие решения, принимаемые органами региональной власти в сфере реформирования местного самоуправления, должны, безусловно, повышать качество исполнения органами власти своих полномочий по решению вопросов местного значения. В данной статье успешность проведения административно-территориальной реформы ана-

лизируется на примере Ставропольского края. Цель исследования состоит в изучении влияния промежуточных итогов формирования одноуровневой системы муниципального управления на социально-экономическое развитие муниципальных образований региона, эффективность деятельности муниципальных служащих и социальную активность населения.

ПРЕДПОСЫЛКИ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Современное научное сообщество в целом уже определилось с высоким уровнем влияния органов местного самоуправления на устойчивость социально-экономического развития регионов, основанную на тесном взаимодействии с населением и поощрении гражданских инициатив [3]. Однако пока еще остается нерешенным вопрос совмещения институциональности данной формы публичной власти с преобладанием государственной власти над обществом и с принципами демократии, декларируемыми в отношении органов местного самоуправления. Кроме того, «условия федеративного устройства государства уже изначально предполагают специфику его развития» [13] как баланс регулятивных начал, идущих от федерального центра и субъектов Федерации [7]. Средством осуществления данных регуляторных принципов является государственная политика, ориентированная на совершенствование местного самоуправления. Сегодня этот обновленный подход особенно актуален для обеспечения устойчивого социально-экономического развития регионов Российской Федерации [13].

Одной из целей государственной территориальной политики является обеспечение устойчивого социально-экономического развития входящих в состав региона территорий муниципальных образований, для чего регулярно проводится реформирование данных институтов власти. Возникающие в результате территориальных преобразований проблемы находятся в фокусе исследовательских интересов как оте-

чественных, так и зарубежных ученых (правоведов, политологов, экономистов, социологов).

Теоретические и методологические аспекты содержания понятия «местное самоуправление» исследовались в работах Е.М. Бухвальда, рассматривающего основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России [3], Е.М. Ларичева, изучающего местное самоуправление через корпоративную управленческую модель [8], и др. Модели организации местного самоуправления в унитарных и федеративных государствах анализировались в работах зарубежных авторов: Г. Алдерфера, Н. Линна [13], М. Рако, Дж. Флинта и др. Исследования предварительных итогов внедрения одноуровневой модели местного самоуправления в отдельных регионах России представлены в публикациях Р.В. Бабейкина, а также В.В. Мищенко, В.Г. Лякишевой и В.В. Юдина [9].

В то же время в доступных для общего пользования исследованиях отечественных авторов тема последствий реформирования системы местного самоуправления для устойчивого социально-экономического развития муниципалитетов практически не освещена.

Актуальность нашего исследования заключается в анализе проблем соблюдения и сохранения единства трехуровневой структуры публичной власти в Российской Федерации, что необходимо для устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в состав регионов страны. Это связано с тем, что недостаток координации между органами государственной власти и местного самоуправления отрицательно сказывается на эффективности работы общегосударственной системы управления.

В содержательном аспекте понятие «местное самоуправление» характеризует сложный социальный феномен. Дефиниции содержания данного понятия «должны исходить из наличия двух оснований организации общественной жизни. Во-первых, учета своего, местного интереса... стремления править вместе с населением, используя все формы прямой демократии. Во-вторых, местное самоуправление должно быть проводником общего интереса... должно действовать в единой связке с центром и быть вписанным в структуру власти»

[2, с. 138]. Данное утверждение указывает на двойственную природу местного самоуправления как социального феномена [11].

Систему местного самоуправления необходимо рассматривать как инструмент управления, объединяющий усилия исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления (органов публичной власти) для достижения устойчивого социального, экономического и политического развития страны [5].

В российской нормативно-правовой базе, касающейся решения вопросов местного самоуправления, наметилась тенденция формирования одноуровневой модели, сопровождаемого сокращением числа муниципальных образований в стране [4]. За 2008–2023 гг. количество муниципальных образований в России уменьшилось на 6 404 единицы, или на 26,6%. Одновременно количество муниципальных районов сократилось на 25,2%, или на 453 единицы, а количество поселений – на 29,9%, или на 6 451 единицу. В структуре поселений в 2008 г. 92% составляли сельские поселения, а 8% – городские. В 2024 г. их соотношение составило соответственно 92,5 и 7,5%. В рамках реформы в 2021 г. появилось 100 муниципальных округов, а в 2024 г. их количество составило уже 399 единиц.

Основой для дальнейшего развития местного самоуправления в России стали изменения, внесенные в Конституцию РФ в 2020 г., а также законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», представленный 25 января 2022 г. в Государственную Думу под № 40361-8. Этот законопроект, прошедший два чтения, предусматривает юридическое закрепление одноуровневой модели организации местного самоуправления в виде двух типов муниципальных образований: городского округа и муниципального округа. По мнению сторонников этого закона, данная модель позволит повысить компетентность муниципальных служащих, увеличить эффективность деятельности муниципальных органов власти, сократить финансовые затраты на их содержание, а также повысить гражданскую активность населения [1; 10].

ОСОБЕННОСТИ ПЕРЕХОДА К ОДНОУРОВНЕВОЙ МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

Изменения, внесенные в региональное законодательство о территориально-административном устройстве региона, привели к тому, что уже в 2020 г. все муниципальные районы в Ставропольском крае, а также подчинявшиеся им городские и сельские поселения были упразднены и преобразованы в городские и муниципальные округа. По состоянию на 1 января 2021 г. вместо 230 муниципальных образований в составе региона. В соответствии с новым территориальным устройством находилось всего 14 муниципальных округов и 19 городских округов. В 2022 г. переход к одноуровневой модели организации местного самоуправления полностью завершился, и в настоящее время территориальная структура региона включает семь городских и 26 муниципальных округов.

Процесс преобразования муниципальных районов Ставропольского края в муниципальные округа носил механический характер, не всегда учитывал специфику их территорий и мнение населения. В результате не был достигнут предполагаемый положительный эффект в плане расширения и укрепления финансово-бюджетной базы как отдельных муниципальных единиц региона, так и в целом Ставропольского края, несмотря на позитивную динамику роста доходной части бюджета, в основном связанного, к сожалению, с инфляционными процессами. Динамика показателей доходной части бюджета, валового регионального продукта и дотаций из федерального бюджета, направляемых на выравнивание бюджетной обеспеченности Ставропольского края, за период 2020–2023 гг. представлена на рис. 1.

Как можно увидеть из рис. 1, наиболее интенсивная динамика наблюдается по показателю валового регионального продукта: рост составляет 63,0% за период исследования. Доходы консолидированного бюджета увеличились на 34,4% за четыре года, однако при этом объем дотаций вырос лишь на 20,6%. С одной стороны, это свидетельствует о том, что экономика края относительно устойчива к влиянию внешних и внутренних негативных воздействий. С другой стороны, это указывает на то, что в функционировании экономи-



Рис. 1. Динамика доходов консолидированного бюджета, валового регионального продукта и дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности Ставропольского края за 2020–2023 гг. (в сопоставимых ценах), млн руб.

Источник: данные Министерства финансов Ставропольского края (URL: <https://mfsk.ru/>), Управления Федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому федеральному округу (URL: <https://26.rosstat.gov.ru/folder/138324>)

ческой системы региона отсутствует тенденция к развитию и использованию внутреннего потенциала территорий. Имея уникальные природно-климатические условия и благоприятную экологическую обстановку, обладая богатыми сельскохозяйственными угодьями, Ставропольский край остается дотационным субъектом Российской Федерации. В 2024 г. он вошел в первую десятку самых дотационных регионов страны с суммой дотаций в 32,8 млрд руб., в то время как, например, в Краснодарском крае величина дотаций составляет 12,7 млрд руб., а в Новгородской области – всего 1,09 млрд руб.*

* URL: <https://top-rf.ru/places/564-dotatsionnye-regiony.html> (дата обращения: 05.10.2024).

Существующий дисбаланс в доходах бюджета муниципальных и городских округов Ставропольского края указывает на нехватку финансовых возможностей, необходимых для обеспечения равномерного социально-экономического развития местных муниципалитетов (табл. 1).

Таблица 1

Показатели, характеризующие территорию муниципальных и городских округов Ставропольского края в 2022 г.

Муниципальные образования Ставропольского края	Площадь, кв. км	Население, тыс. чел.	Величина средней з/пл., тыс. руб.	Собственные доходы бюджета, млн руб.	Иные доходы, млн руб.
Александровский МО	2 014	46,4	35 845,8	374,9	1 434
Андроповский МО	2 388	33,5	34 491,8	240,5	1 013
Апанасенковский МО	3 584	30,8	35 473,5	355,5	1 007
Арзгирский МО	3 383	24,8	33 679,1	263,3	960
Благодарненский МО	2 471	56,9	38 716,4	405,9	2 042
Буденновский МО	3 130	10,7	41 414,6	1 867,7	2 898
Георгиевский МО	1 945	160,2	36 686,7	828,7	4 568
Грачевский МО	1 794	37,4	35 931,8	337,5	1 349
Изобильненский МО	1 935	105,6	51 146,3	777,2	2 670
Ипатовский МО	4 035	58,0	37 701,9	499,9	1 673
Кировский МО	1 386	71,2	35 852,3	368,9	2 102
Кочубеевский МО	2 363	76,6	40 964,1	1 121,7	2 473
Красногвардейский МО	2 236	35,8	45 908,5	556,1	1 070
Курский МО	3 694	54,0	36 744,7	382,2	1 945
Левокумский МО	4 687	40,4	35 018,8	286,4	1 483
Минераловодский МО	1 495	31,7	46 313,6	1 132,7	3 667
Нефтекумский МО	3 800	60,3	40 254,0	357,1	2 232

Окончание табл. 1

Муниципальные образования Ставропольского края	Площадь, кв. км	Население, тыс. чел.	Величина средней з/пл., тыс. руб.	Собственные доходы бюджета, млн руб.	Иные доходы, млн руб.
Новоалександровский МО	2 017	63,2	41 315,1	622,4	1 785
Новоселицкий МО	1 724	26,7	36 832,7	261,2	1 006
Петровский МО	2 741	69,7	38 690,8	649,0	1 981
Предгорный МО	2 008	110,6	40 583,5	1 043,0	3 092
Советский МО	2 089	57,9	38 573,7	598,9	1 835
Степновский МО	1 887	21,3	34 364,0	191,3	825
Труновский МО	1 685	32,5	41 675,3	376,6	941
Туркменский МО	2 611	22,9	34 189,5	197,6	1 172
Шпаковский МО	2 363	155,5	44 325,2	1 648,2	4 281
ГО г. Ставрополь	280	550,2	50 979,3	6 336,2	11 680
ГО г. Лермонтов	33	25,3	43 178,0	234,3	778
ГО г. Невинномысск	99	115,8	52 496,8	1 240,7	3 727
ГО город-курорт Ессентуки	54,2	121,5	44 554,2	976,7	2 768
ГО город-курорт Железноводск	93,1	52,4	44 081,1	525,7	1 738
ГО город-курорт Кисловодск	72	135,5	46 245,1	1 048,3	4 206
ГО город-курорт Пятигорск	104	213,9	48 553,8	2 223,0	4 370

Примечание: МО – муниципальный округ, ГО – городской округ.

Источник: составлено авторами по данным Управления Федеральной службы государственной статистики по Северо-Кавказскому федеральному округу (URL: <https://26.rosstat.gov.ru/folder/138324>).

Анализ данных табл. 1 показывает, что Андроповский, Арзгирский, Благодарненский, Георгиевский, Кировский, Нефтекумский,

Степновский и Туркменский муниципальные округа имеют схожие площади и численность населения, но их показатели ниже, чем у других округов Ставропольского края. Например, в Андроповском муниципальном округе собственные доходы бюджета на одного человека составили 7,1 тыс. руб., а на 1 кв. км – 100,7 тыс. руб., тогда как в Буденновском муниципальном округе такие показатели составили соответственно 174,6 и 596,7 тыс. руб. Характерно, что Александровский, Грачевский, Изобильненский, Курский и Левокумский муниципальные округа, несмотря на наличие большого числа агропромышленных предприятий, развитой транспортно-логистической инфраструктуры и высококвалифицированных кадров, неэффективно используют свой социальный и экономический потенциал.

В качестве основных инструментов, позволяющих устранить неравномерность развития территорий в крае, используются федеральные и региональные субсидии и субвенции. Так, только в 2023 г. трансферты из бюджета Ставропольского края в бюджеты муниципальных образований составили 8017,3 млн руб.

Одним из наиболее эффективных путей, способствующих формированию доходов муниципального бюджета и, как следствие, нивелированию асимметрии в развитии территорий муниципальных образований региона, являются проекты поддержки местных инициатив [6]. В 2007 г. Ставропольский край одним из первых регионов запустил проект Программы поддержки местных инициатив. Этот проект осуществляется при партнерстве между Министерством финансов Российской Федерации и Всемирным банком. В Ставропольском крае впервые была реализована гражданская инициатива, направленная на формирование бюджетного процесса муниципалитетов с участием местных жителей.

В 2014 г. в регионе вступила в действие губернаторская программа «Поддержка местных инициатив на территории Ставропольского края», которая финансируется из средств бюджета края на основе софинансирования бюджетов муниципалитетов, жителей и предпринимателей. Реализация в Ставропольском крае Программы поддержки местных инициатив предусматривает свои временные этапы и имеет свои территориальные особенности (рис. 2).

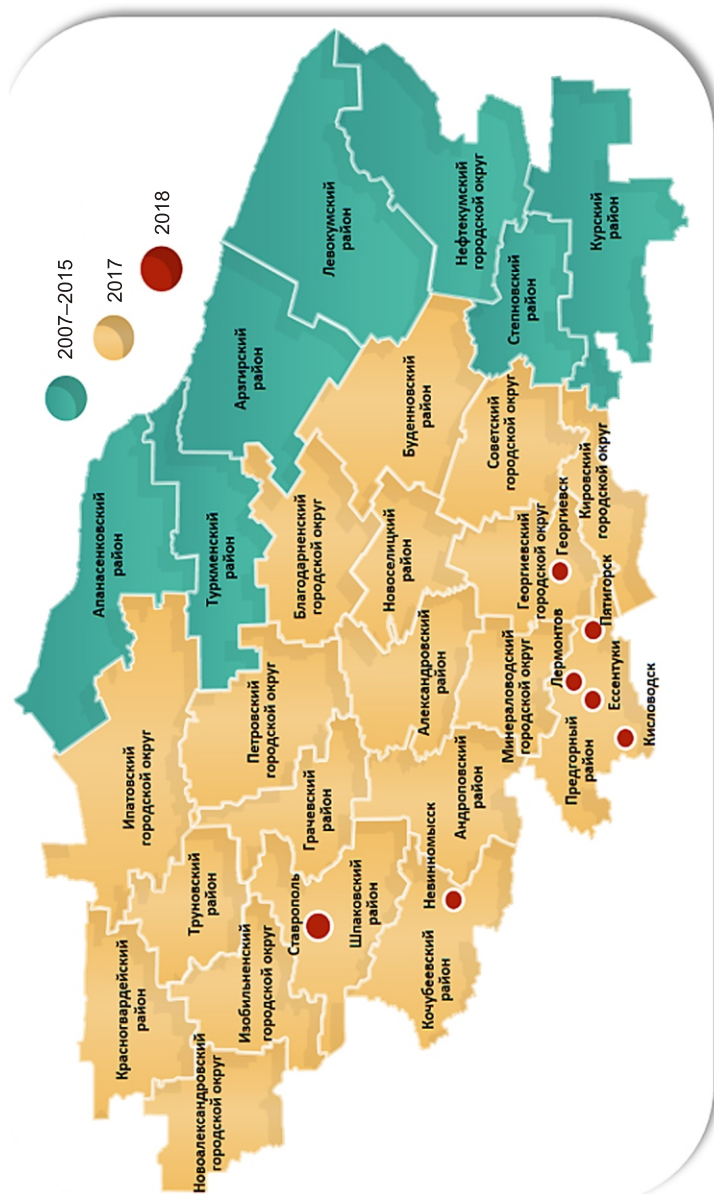


Рис. 2. Этапы реализации Программы поддержки местных инициатив в Ставропольском крае

Источник: составлено авторами по данным Министерства финансов Ставропольского края
(URL: <https://mfsk.ru/>)

В период 2007–2015 гг. программа была реализована в девяти восточных муниципальных образованиях Ставропольского края, для которых характерны наиболее низкие показатели социально-экономического развития. Это позволило оказать финансовую поддержку проблемным территориям и построить на них 292 новых объекта социальной инфраструктуры. На втором этапе (2017–2024 гг.) губернаторская программа поддержки местных инициатив распространилась на весь край.

Результаты выполнения губернаторской программы поддержки местных инициатив в Ставропольском крае за 2017–2023 гг., представленные через показатели количества проектов и объемов финансирования, приведены в табл. 2. Следует отметить, что колебание количества проектов и объемов их финансирования, представленных в табл. 2, связано с итогами проведения ежегодных конкурсов проектов Программы поддержки местных инициатив, в которых могут участвовать все муниципальные образования края и по результатам которых отбираются проекты, рекомендованные к реализации. При этом чем больше запрашиваемая сумма по каждому проекту-побе-

Таблица 2

Результаты реализации губернаторской Программы поддержки местных инициатив в Ставропольском крае за период 2017–2023 гг.

Год	Количество проектов, ед.	Общий объем финансирования проектов, млн руб.
2017	125	200
2018	157	300
2019	222	695
2020	270	300
2021	304	405
2022	178	250
2023	281	360

Источник: данные Министерства финансов Ставропольского края (URL: <https://mfsk.ru/>).

дителю, тем меньшее их количество реализуется, так как общий объем финансовых средств, выделяемых на программу из бюджета края, планируется ежегодно еще на этапе его утверждения и его увеличение возможно в исключительных случаях по решению губернатора Ставропольского края.

Всего за 16 лет, в период с 2007 по 2023 г. в рамках программы в регионе было реализовано 1 845 проектов, общая стоимость которых превысила 4,8 млрд руб. Финансирование распределилось следующим образом: из краевого бюджета поступило около 60% средств, из муниципальных бюджетов – 23%, от индивидуальных предпринимателей и бизнес-организаций – 14%, от жителей муниципалитетов – 3%. При этом, как показывает практика, низкую активность участия в конкурсе проявляют отстающие муниципальные образования, имеющие наименьшую величину собственных доходов бюджета.

В качестве одной из основных целей перехода на одноуровневую систему обозначалось повышение эффективности решения проблем жизнеобеспечения населения, поэтому нами был проведен социологический опрос 1400 жителей сельских территорий Ставропольского края и муниципальных служащих, которые проживают на территориях новых городских и муниципальных округов, участвующих в пилотном проекте с 2020 г. Основной массив статистической выборочной совокупности респондентов был выделен по двум основным критериям: месту жительства и социальной принадлежности. В городской местности проживают 56% респондентов, в сельской местности – 44%. Разница между двумя этими группами респондентов составила 10 п.п, что практически отражает распределение городского и сельского населения Ставропольского края (59 и 40% соответственно). При этом метод простого случайного отбора респондентов по их принадлежности к социальным группам обусловил следующую их структуру: 55% – муниципальные служащие, 20% – работающие по найму, 11% – временно не работающие, 9% – пенсионеры, 4% – предприниматели.

Основные задачи опроса были направлены на выявление

- мнений различных социальных групп населения в отношении оценки положительных и отрицательных изменений, которые произошли в различных сферах жизнедеятельности местного сообщества в результате проведения административно-территориальной реформы в Ставропольском крае;
- позиций муниципальных служащих по оценке положительных и отрицательных изменений, которые произошли в функционировании органов муниципального управления и местного самоуправления после создания муниципальных и городских округов.

Анализ результатов исследования показал, что только 44% респондентов положительно оценили эффективность создания в крае муниципальных и городских округов, 32% отнесли к данному процессу отрицательно, а 25% затруднились с ответом. При этом 52% респондентов в той или иной степени ощутили на себе последствия проведения административно-территориальной реформы в Ставропольском крае (из них 32% респондентов однозначно ощутили, 20% в принципе ощутили), для 35% респондентов ничего не изменилось, а 13% респондентов затруднились с ответом.

Анализ полученных данных, касающихся распределения ответов респондентов на вопрос о том, в каких сферах жизнедеятельности местного сообщества произошли положительные изменения после создания муниципальных и городских округов, показал следующее их распределение: 43% респондентов указали на благоустройство территории, 17% отметили инфраструктуру, 14% – культуру и спорт, 13% – образование, 13% – здравоохранение, 12% – правовую сферу, 11% – социальную защиту, 9% – развитие предпринимательства, 8% – инвестиции, 42% респондентов затруднились с ответом. В то же время в ответах на вопрос о сферах, где произошли отрицательные изменения, анализ показал следующую градацию мнений респондентов: 17% респондентов отметили благоустройство территории, 14% – здравоохранение, 12% – инфраструктуру, 11% – правовую сферу, 10% – социальную защиту, 8% – культуру и спорт, 7% –

образование, 7% – развитие предпринимательства, 7% – инвестиции, 58% затруднились с ответом.

Таким образом, изменения, произошедшие в различных сферах жизнедеятельности населения после создания муниципальных и городских округов, 58% респондентов отметили как положительные, а 43% – как отрицательные.

Однако, несмотря на то что большая часть респондентов указали на улучшения в части благоустройства территории и развития инфраструктуры, на местах остается большое количество проблем локального характера. Речь идет о таких бытовых вопросах, как качество дорог, уборка мусора и снега. В рамках одноуровневой системы управления коммуникация с представителями органов власти становится более длительной, что снижает скорость мер реагирования.

Одной из целей реформы было повышение роли территориальных органов самоуправления (ТОС), однако на настоящий момент явной интенсификации их деятельности с одновременной легимитизацией пока не наблюдается. Кроме того, анализ социально-экономического положения округов в разрезе региона показал, что территории развиваются неравномерно, что не обеспечивает эффективность реализации данной цели.

Пока еще присутствует и противоречие в понятийном аппарате. Являясь одной из обязательных форм организации публичной власти, местное самоуправление осуществляется на всей территории России, в то время как понятие «самоорганизация граждан» подразумевает добровольность и собственную волю в отношении самостоятельной организации в рамках определенной структуры.

Анализ ответов муниципальных служащих относительно положительных изменений в функционировании органов муниципального управления и местного самоуправления, произошедших после проведения административно-территориальной реформы, показал следующее: 39% респондентов указали на устранение дублирования отдельных функций, 33% – на экономию бюджетных средств, 32% – на более четкое закрепление полномочий. При этом в качестве основных отрицательных изменений респонденты отметили увеличение объема работы у муниципальных служащих (39% респондентов), снижение

качества работы муниципальных служащих (33%), отсутствие роста заработной платы при увеличении интенсивности их труда (32%).

Результаты проведенного исследования позволяют утверждать, что заявляемые цели административно-территориальной реформы по повышению эффективности деятельности муниципальных органов власти на практике достигнуты не в полной мере, что является основанием для разработки региональными органами власти комплекса мер, которые нивелируют отрицательные последствия для населения и муниципальных служащих проводимой на территории региона административно-территориальной реформы.

Таким образом, наши исследования позволили выявить негативные последствия промежуточных результатов проведения в Ставропольском крае территориально-административной реформы, среди которых: неэффективное использование имеющегося социального и экономического потенциала территорий; углубление асимметрии финансового обеспечения и социально-экономического развития созданных округов в разрезе региона; снижение эффективности деятельности муниципальных служащих; низкая активность органов территориального общественного самоуправления. Представленные результаты исследования социально-экономического развития муниципальных и городских округов Ставропольского края, формируют необходимость применения действенных инструментов стимулирования развития и регулирования взаимодействий населения, бизнеса и органов власти с целью устранения негативных последствий реформы и обеспечения выравнивания социально-экономического положения входящих в край муниципальных образований.

Одним из основных инструментов устранения выявленных проблем выступают адресные финансовые вливания в менее развитые округа через реализацию инфраструктурных проектов, поддержку малого и среднего бизнеса, способствующего созданию новых рабочих мест, увеличению доходов населения и, как следствие, улучшению качества жизни [12, с. 154].

Эффективная региональная политика должна учитывать и специфику каждого округа, опираться на его уникальные ресурсы и возможности. Это может включать поддержку определенных отраслей

промышленности, создание новых кластеров, развитие сельского хозяйства или туризма в зависимости от потенциала территории. Благодаря такому подходу можно добиться более равномерного распределения ресурсов и возможностей, что положительно скажется на социально-экономическом состоянии всего региона.

Не менее важным аспектом является активная поддержка малого и среднего бизнеса. Как показывает практика, налоговые льготы, гранты и льготное кредитование позволяют стимулировать местные инициативы и развитие новых производств, что, в свою очередь, способствует созданию рабочих мест и повышению доходов населения в менее развитых округах.

Также важно учитывать принципы устойчивого развития: экологическую ответственность, социальную справедливость и экономическую эффективность. Внедрение этих подходов будет способствовать долгосрочному росту и обеспечению устойчивости, уменьшению разницы между округами в качестве жизни и созданию благоприятных условий для дальнейшего развития.

Таким образом, в рамках проводимой реформы важно не допустить возникновения территориальной удаленности населения от власти, сокращения для граждан возможности получать качественные услуги и оказывать влияние на местные органы управления в решении важных для них задач, уменьшения инфраструктурной взаимосвязи между населенными пунктами, а также избирательности при распределении финансовых ресурсов.

В конечном итоге комплексный и многогранный подход, учитывающий разнообразие факторов и потребностей каждого округа, является ключом к выравниванию социально-экономического положения территорий внутри региона.

Исследование выполнено при поддержке гранта Российского научного фонда № 23-28-10154, <https://rscf.ru/project/23-28-10154/>

Список источников

1. Баженова О.И. Поправка(и) к Конституции Российской Федерации: местному самоуправлению быть? // Местное право. – 2020. – № 3. – С. 17–26.

2. *Барабашев Г.В.* Идеалы самоуправления и российская действительность // Государство и право. – 1996. – № 11. – С. 137–142.
3. *Бухвальд Е.М.* Новые основы государственной политики в сфере развития местного самоуправления в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз. – 2020. – Т. 13, № 4. – С. 125–134. DOI: 10.15838/esc.2020.4.70.7.
4. *Гунина Т.Г.* Переход на одноуровневую систему муниципальных образований: последствия для местного самоуправления // Oeconomia et Jus. – 2022. – № 2. – С. 61–72. DOI: 10.47026/2499-96362022-2-61-72.
5. *Зазулина М.Р.* Встроиться в систему: местное самоуправление в условиях новой федеральной реформы // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2022. – Том. 7, № 3. – С. 275–284. DOI: 10.21603/2500-3372-2022-7-3-275-284.
6. *Захарчук Е.А., Некрасов А.А., Пасынков А.Ф.* Партиципаторное бюджетирование: международный и российский опыт // Финансы: теория и практика. – 2019. – № 23 (1). – С. 122–132. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-1-122-132.
7. *Клисторин В.И.* Российский федерализм: программы и инициативы // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 3. – С. 3–6.
8. *Ларичев А.А.* Основы государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления до 2030 года в контексте современных тенденций эволюции муниципальных институтов и динамики их конституционного регулирования // Местное право. – 2020. – № 2. – С. 21–28.
9. *Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Юдина В.В.* О внедрении опыта регионов России при создании муниципальных округов в контексте совершенствования административно-территориального устройства Алтайского края // Экономика. Профессия. Бизнес. – 2020. – № 4. – С. 81–89. DOI: 10.14258/erb2019104.
10. *Пенизев М.В.* Концептуальные проблемы реформы местного самоуправления в России // Российское право: образование, практика, наука. – 2022. – № 4. – С. 63–71. DOI: 10.34076/2410_2709_2022_4_63.
11. *Шалберкина М.Н.* Трансформация основ местного самоуправления в контексте реформы 2020 года: проблемные аспекты // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 7. – С. 80–84. DOI: 10.18572/1812-3767-2022-7-80-84.
12. *Bonnedahl K., Heikkurinen P., Paavola I.* Strongly sustainable development goals: Overcoming distances constraining responsible action // Environmental Science and Policy. – 2022. – Vol. 129. – P. 150–158. DOI: 10.1016/j.envsci.2022.01.004.
13. *Lynn N.J., Novikov A.V.* Federalizing Russia: Debates on the idea of federalism in Russia // The Journal of Federalism. – 1997. – Vol. 27, No. 2. – P. 187–203. DOI: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029905.

Информация об авторах

Калюгина Светлана Николаевна (Россия, Ставрополь) – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государствен-

ного, муниципального управления и экономики труда Института экономики и управления Северо-Кавказского федерального университета (355017, Ставропольский край, Ставрополь, ул. Пушкина, 1). E-mail: s.kalyugina@gmail.com.

Мухорьянова Оксана Анатольевна (Россия, Ставрополь) – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного, муниципального управления и экономики труда Института экономики и управления Северо-Кавказского федерального университета (355017, Ставропольский край, Ставрополь, ул. Пушкина, 1). E-mail: belchenko@inbox.ru.

Пьянов Александр Иванович (Россия, Ставрополь) – кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры государственного, муниципального управления и экономики труда Института экономики и управления Северо-Кавказского федерального университета (355017, Ставропольский край, Ставрополь, ул. Пушкина, 1). E-mail: alexpya2006@yandex.ru.

DOI: 10.15372/REG20250208

Region: Economics & Sociology, 2025, No. 2 (126), p. 164–185

S.N. Kalyugina, O.A. Mukhoryanova, A.I. Pyanov

**SUSTAINABLE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT
OF THE REGION IN THE CONTEXT OF TRANSITION
TO A SINGLE-LEVEL MODEL OF LOCAL GOVERNMENT
ORGANIZATION**

In Russia, the transition of territorial organization and local self-government to a single-level management system is aimed at improving the level and quality of performance by regional and municipal authorities of their powers to resolve issues of local importance. The reform should ensure the integrated and sustainable development of municipal territories, create conditions for overcoming the unevenness of their socio-economic development.

However, to date, the Russian scientific community has not yet developed an unambiguous understanding of the results of the transformations of the two-level system of the territorial organization of local self-government, because the issues of assessing their social, economic, legal and managerial consequences have not been sufficiently studied, knowledge of which should be used by regional authorities in the future to develop managerial decisions in the process of creating municipal and urban districts.

The article analyzes the preliminary results of the administrative-territorial reform of local self-government on the example of the Stavropol Krai, which acts as a pilot region for its implementation. The methodology of this research is based on general scientific methods that combine institutional, economic and sociological approaches to analyze the problems and opportunities for the development of local self-government in Russia. The result of the study confirms the submitted hypothesis that the administrative-territorial reform of local self-government carried out in Stavropol Krai, as of today, has not improved the sustainability of socio-economic development of the region as a whole. Also, the reform has not contributed to equalizing the asymmetry of development of its municipalities, improving the efficiency of municipal officials, and revitalizing the operation of territorial public self-government.

Keywords: local self-government; institution of civil society; sustainable development; reform; two- and one-level models; state policy in the field of local self-government; financial and budgetary base; initiative budgeting

For citation: Kalyugina, S.N., O.A. Mukhoryanova & A.I. Pyanov. (2025). Ustoychivoe sotsialno-ekonomicheskoe razvitiye regiona v kontekste perekhoda k odnourovnevoy modeli organizatsii mestnogo samoupravleniya [Sustainable socio-economic development of the region in the context of transition to a single-level model of local government organization]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 2 (126). 164–185. DOI: 10.15372/REG20250208.

*The research was funded by the Russian Science Foundation grant
No. 23-28-10154, <https://rscf.ru/project/23-28-10154/>*

References

1. *Bazhenova, O.I.* (2020). Popravka(i) k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii: mestnomu samoupravleniyu byt? [Amendment(s) to the Russian Federation's Constitution: if local government to be?]. *Mestnoe pravo* [Local Law], 3, 17–26.
2. *Barabashev, G.V.* (1996). Idealy samoupravleniya i rossiyskaya deystvitelnost' [Ideals of self-government and Russian reality]. *Gosudarstvo i pravo* [The State and the Law], 11, 137–142.
3. *Bukhvald, E.M.* (2020). Novye osnovy gosudarstvennoy politiki v sfere razvitiya mestnogo samoupravleniya v Rossii [New basic principles of the state policy in an area of local self-government development in Russia]. *Ekonomicheskie i sotsialnye pereмены: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], Vol. 13, No. 4, 125–134. DOI: 10.15838/esc.2020.4.70.7.
4. *Gunina, T.G.* (2022). Perekhod na odnourovnevuyu sistemu munitsipalnykh obrazovaniy: posledstviya dlya mestnogo samoupravleniya [Transition to a single-level system municipalities: Consequences for local government]. *Oeconomia et Jus*, 2, 61–72. DOI: 10.47026/2499-96362022-2-61-72.
5. *Zazulina, M.R.* (2022). Vstroitsya v sistemu: mestnoe samoupravlenie v usloviyakh novoy federalnoy reformy [Integrating into the system: Local self-government in the context of the new federal reform]. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Kemerovo State University], Vol. 7, No. 3, 275–284. DOI: 10.21603/2500-3372-2022-7-3-275-284.
6. *Zakharchuk, E.A., A.A. Nekrasov & A.F. Pasyukov.* (2019). Partisipatornoe byudzhetrovanie: mezhdunarodnyy i rossiyskiy opyt [Participatory budgeting: international and Russian experience]. *Finansy: teoriya i praktika* [Finance: Theory and Practice], 23 (1), 122–132. DOI: 10.26794/2587-5671-2019-23-1-122-132.
7. *Klistorin, V.I.* (2005). Rossiyskiy federalizm: programmy i initsiativy [Russian federalism: programs and initiatives]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology], 3, 3–6.
8. *Larichev, A.A.* (2020). Osnovy gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti razvitiya mestnogo samoupravleniya do 2030 goda v kontekste sovremennykh tendentsiy evolyutsii munitsipalnykh institutov i dinamiki ikh konstitutsionnogo regulirovaniya [Fundamentals of the Russian Federation state policy in the field of local self-government development until 2030 in the context of modern trends in the evolution of municipal institutions and the dynamics of their constitutional regulation]. *Mestnoe pravo* [Local Law], 2, 21–28.
9. *Mishchenko, V.V., V.G. Lyakisheva & V.V. Yudina.* (2020). O vnedrenii opyta regionov Rossii pri sozdanii munitsipalnykh okrugov v kontekste sovershenstvovaniya administrativno-territorialnogo ustroystva Altayskogo kraya [On the implementation of the experience of the regions of Russia in creating municipal districts in the administrative and territorial structure of the Altai region]. *Ekonomika. Professiya. Biznes* [Economics, Profession, Business], 4, 81–89. DOI: 10.14258/epb2019104.

10. *Penizev, M.V.* (2022). Kontseptualnye problemy reformy mestnogo samoupravleniya v Rossii [Conceptual problems of local government reform in Russia]. Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka [Russian Law: Education, Practice, Researches], 4, 63–71. DOI: 10.34076/2410_2709_2022_4_63.
11. *Shalberkina, M.N.* (2022). Transformatsiya osnov mestnogo samoupravleniya v kontekste reformy 2020 goda: problemnye aspekty [Transformation of bases of local self-government in the context of the 2020 reform: Problematic aspects]. Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo [Constitutional and Municipal Law], 7, 80–84. DOI: 10.18572/1812-3767-2022-7-80-84.
12. *Bonnedahl, K., P. Heikkurinen & I. Paavola.* (2022). Strongly sustainable development goals: Overcoming distances constraining responsible action. Environmental Science and Policy, 129, 150–158. DOI: 10.1016/j.envsci.2022.01.004.
13. *Lynn, N.J & A.V. Novikov.* (1997). Federalizing Russia: Debates on the idea of federalism in Russia. The Journal of Federalism, Vol. 27, No. 2, 187–203. DOI: 10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029905.

About authors

Kalyugina, Svetlana Nikolaevna (Stavropol, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Professor at the Department of State, Municipal Management and Labor Economics, Institute of Economics and Management, North Caucasus Federal University (1, Pushkin Str., Stavropol, Stavropol Krai, 355017, Russia). E-mail: s.kalyugina@gmail.com.

Mukhoryanova, Oksana Anatolyevna (Stavropol, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor at the Department of State, Municipal Management and Labor Economics, Institute of Economics and Management, North Caucasus Federal University (1, Pushkin Str., Stavropol, Stavropol Krai, 355017, Russia). E-mail: belchenko@inbox.ru.

Pyanov, Alexander Ivanovich (Stavropol, Russia) – Candidate of Sciences (Sociology), Docent, Associate Professor at the Department of State, Municipal Management and Labor Economics, Institute of Economics and Management, North Caucasus Federal University (1, Pushkin Str., Stavropol, Stavropol Krai, 355017, Russia). E-mail: alexpya2006@yandex.ru.

Поступила в редколлегию 27.09.2024.

После доработки 27.01.2025.

Принята к публикации 30.01.2025.