

## ОСОБЕННОСТИ И ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ ГОРОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ<sup>1</sup>



ВОРОШИЛОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: niks789@yandex.ru

*В настоящее время в России в качестве одного из ключевых приоритетов пространственного развития страны выступают городские агломерации. Вместе с тем в России пока не сформировалось какое-либо нормативно-правовое регулирование вопросов развития агломераций, имеются определенные трудности и в проведении комплексного анализа агломерационных процессов в силу отсутствия статистического учета непосредственно по агломерациям и единого подхода к проведению такого анализа. Одним из эффективных методов исследования процессов формирования и развития агломераций являются различные социологические исследования (опросы населения, представителей органов власти, хозяйствующих субъектов), что актуализирует тематику данной статьи. Ее целью является изучение особенностей и проблем развития института местного самоуправления в формирующихся агломерациях (на примере двух агломераций – Вологодской и Череповецкой). Научная новизна выполненной работы заключается в выявлении специфики управления на местном уровне, состояния и проблем развития муниципалитетов в агломерациях по сравнению с остальными территориями региона. Для достижения поставленной цели использованы такие научные методы, как экономический, статистический и ком-*

---

**Цитата:** Ворошилов Н.В. Особенности и проблемы функционирования института местного самоуправления в муниципальных образованиях городской агломерации // Вопросы территориального развития. 2018. № 4 (44). DOI: 10.15838/tdi.2018.4.44.1

**Citation:** Voroshilov N.V. Features and functioning issues of the institution of local self-government in municipal units of an urban agglomeration. *Territorial Development Issues*, 2018, no. 4 (44). DOI: 10.15838/tdi.2018.4.44.1

---

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН № 53 «Пространственная реструктуризация России с учетом геополитических, социально-экономических и геоэкономических вызовов».

*паративный анализ, методы обобщения и экспертного опроса, монографический метод. Результаты проведенного Федеральным государственным бюджетным учреждением науки «Вологодский научный центр Российской академии наук» в 2017 году анкетного опроса глав муниципальных районов Вологодской области свидетельствуют о развитии агломерационных процессов на территории Вологодской и Череповецкой агломераций. Выявлено, что взаимодействие муниципальных образований, входящих в данные агломерации, проявляется преимущественно в таких формах, как обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения (на это указали 83% опрошенных глав в Вологодской агломерации и 100% в Череповецкой); маятниковая миграция (48 и 59% соответственно); наличие производственно-экономических связей между предприятиями, организациями из соседних муниципалитетов (35 и 18%); заключение соглашений с органами местного самоуправления других муниципалитетов (30 и 18%); организация и проведение совместных мероприятий, проектов (26 и 29%). Полученные результаты могут быть в дальнейшем использованы для обоснования механизма управления и мероприятий по развитию агломераций.*

*Агломерации, муниципальные образования, социально-экономическое развитие, местное самоуправление, Вологодская область, анкетный опрос.*

Для России, самого большого по площади территории государства мира, особое значение всегда имеют вопросы пространственного развития страны и ее регионов (субъектов федерации). Вместе с тем в постсоветский период фактически отсутствовало целенаправленное управление данными процессами. В то же время в настоящее время (2016–2018 гг.) в научных и управленческих кругах идет активное обсуждение Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 (2030) года, разработка которой предусмотрена Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В соответствии с приоритетами, обозначенными в настоящее время на федеральном уровне (например, в Концепции стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года; утверждена Заместителем Председателя Правительства РФ Д.Н. Козаком 22 мая 2017 года № 3414п-П16), основу пространственного развития страны составят такие центры экономического роста, как крупные городские агломерации, территориально-производственные инновационные кластеры, туристско-рекреационные зоны с высоким уровнем оказания услуг и территории с комфортными климати-

ческими условиями, высокой транспортной доступностью от урбанизированных территорий. Вместе с тем при реализации государственной политики регионального развития необходимо обеспечить сбалансированное развитие всех территорий страны: и городских агломераций как основных точек, драйверов экономического развития страны, и слабо- и неурбанизированных территорий (малых городов, сельских территорий). Важную роль при этом могут играть различные формы взаимодействия между регионом и муниципальными образованиями.

В исторической эволюции форм расселения на смену традиционным типам населенных мест – городским и сельским поселениям, развивающимся относительно автономно, – приходят новые «групповые» формы высококонцентрированного расселения, образующиеся при территориально сближенном размещении поселений и формировании между ними интенсивных связей [1]. Как отмечает ведущий российский исследователь агломераций А.Г. Лаппо [2], городская агломерация – компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в динамичную локальную систему многообразными интенсивными связями: производственными, деловыми, трудовыми, культурно-быто-

выми, рекреационными и прочими, а также совместным использованием ресурсов агломерационного ареала.

Понятие «агломерация» в настоящее время используется в двух основных смыслах:

1) в географическом – это тесное скопление (группа) городов и других населенных мест, объединенных различными связями, объектами инфраструктуры, общим использованием межселенных территорий и ресурсов;

2) управленческом – это структура управления, сформированная на основе добровольного решения соседних муниципальных образований с целью эффективного управления совместным развитием, реализации межмуниципальных проектов [1].

Развитие агломераций связано прежде всего с экономическими выгодами – так называемой агломерационной экономией – экономией затрат вследствие объединения различных видов деятельности в одном месте, отказом от дублирования функций на территориях членов агломераций (городских округов и сельских муниципальных районов). Однако экономический выигрыш от роста площади и численности населения города дает эффект лишь до определенных пределов – до тех пор, пока возрастающие транспортные расходы на перевозку товаров, сырья и пассажиров будут выгодны при данных издержках производства и не ведут к снижению качества среды [1].

Для развития транспортной и дорожной инфраструктуры агломераций с 2017 года в России реализуется приоритетный проект Министерства транспорта Российской Федерации «Безопасные и качественные дороги», который предусматривает финансирование за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов федерации программ приведения в нормативное транспортно-эксплуатационное состояние и развития автомобильных и муниципальных дорог крупнейших городских агломераций. Для участия в данном проекте отобрано 38 агломераций. Это свидетельствует об особом внимании федеральных органов власти к развитию агломераций.

В проекте Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года [3], разработанном Министерством экономического развития Российской Федерации, говорится о 124 сформировавшихся и формирующихся агломерациях с суммарной численностью населения около 85 млн чел. (58% всего населения страны). В России отсутствует официальное определение агломерации в нормативно-правовых актах. Поэтому нет и четко определенного понимания, сколько в России агломераций. Затруднительно проводить и какие-либо конкретные расчеты по агломерациям (как правило, проводится лишь анализ развития муниципалитетов, входящих в агломерацию). Вместе с тем в ряде субъектов РФ предпринимаются попытки по целенаправленному управлению развитием агломераций путем формирования координационных советов по развитию агломераций, принятия схем территориального планирования, стратегий и программ их развития, разработки и реализации совместных внутриагломерационных межмуниципальных проектов.

Вопросы изучения городских агломераций в настоящее время находятся в фокусе внимания как зарубежных [4–8], так и российских ученых [9–15]. Однако пока так и не сложилась единая методика (подход) к выделению агломераций и их делимитации (определение границ), к оценке развитости (уровень развития) агломерации, что позволило бы определить роль различных агломераций в пространственном развитии страны и регионов, разработать дифференцированные меры их господдержки. Хотя в мировом и российском научном сообществе предпринимаются определенные попытки проводить комплексную оценку агломераций [5; 6; 8; 9; 10; 13; 15].

Следует отметить, что одним из эффективных и достоверных методов анализа агломерационных процессов может быть проведение различных опросов (жителей, представителей органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов), что позволит выявить распространенность и

тесноту различных связей (производственных, культурных, транспортных, организационных и др.) между муниципалитетами, входящими в агломерацию, а также обосновать перспективы ее развития, что актуализирует тематику проведения соответствующих исследований.

Определенный научный и практический интерес представляет и изучение особенностей и проблем развития института местного самоуправления в формирующихся агломерациях (на примере двух агломераций Вологодской области – Вологодской и Череповецкой), что и явилось целью данной статьи.

Известный российский ученый-урбанист, градостроитель А.М. Лола выделяет на территории России 146 агломераций, в том числе Вологодскую и Череповецкую [11]. В проекте Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года [3], на территории Вологодской области также выделено 2 агломерации: Вологодская и Череповецкая. В Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года (утверждена постановлением Правительства Вологодской области 7 октября 2016 года № 920) в качестве одной из задач в рамках реализации приоритета «формирование пространства эффективности» выступает формирование двух «трехъярусных» агломераций: Вологодская (Вологда, Сокол, Грязовец) и Череповецкая (Череповец, Шексна, Кадуй). Соответственно в Вологодскую агломерацию входят городская округ «город Вологда», Вологодский, Грязовецкий и Сокольский муниципальные районы, в Череповецкую – городская округ «город Череповец», Череповецкий, Шекснинский и Кадуйский муниципальные районы.

Учеными [12] показано, что величина радиуса зоны влияния города может быть определена по следующей формуле:

$$R = \sqrt[3]{H/4}, \quad (1)$$

где:

$R$  – зона влияния города, км;

$H$  – численность населения города, чел.

Для Вологды и Череповца, численность населения которых на 1 января 2017 года – 313,0 и 318,9 тыс. чел. соответственно, радиус зоны влияния составит 43 км. Зоны влияния данных городов не пересекаются, что также подтверждает тезис об объективности наличия именно двух агломераций на территории региона и составе муниципальных образований, формирующих агломерацию.

В табл. 1 представлены основные критерии выделения агломераций по наиболее известным методикам и соответствие данным критериям Вологодской и Череповецкой агломераций.

Данные табл. 1 позволяют говорить о соответствии Вологодской агломерации всем обозначенным критериям, Череповецкой агломерации – большинству критериев. Однако данные критерии отражают в основном систему расселения внутри агломерации. В то же время Череповецкая агломерация является более развитой в экономическом смысле с уже сложившейся системой производственных связей между г. Череповцом и прилегающими к нему районами и имеет значительный потенциал для дальнейшей взаимовыгодной интеграции данных территорий.

В табл. 2 представлены основные данные, свидетельствующие о роли двух агломераций в развитии Вологодской области (доля агломераций в соответствующих параметрах развития региона).

Данные табл. 2 свидетельствуют о продолжающейся концентрации населения и производства в двух агломерациях Вологодской области, формирующихся вокруг двух крупных городов (Вологда и Череповец). Так, по итогам 2016 года в муниципалитетах агломераций проживало 72,9% населения области, размещалось 96,1% основных производственных фондов, производилось 93,4% промышленной и 65,9% сельскохозяйственной продукции; на них же приходилось 92,5% объема инвестиций в основной капитал и 78,8% оборота розничной торговли. При этом Вологодская агломерация больше специализируется на сельском хозяйстве и торговле, Череповецкая – на

Таблица 1. Соответствие параметров Вологодской и Череповецкой агломераций критериям выделения агломераций по различным методикам

Критерий	Методика ИГ РАН (Г. Лаппо, П. Полян)	Методика ЦНИИПград (Ф. Листенгурт)	Унифицированная методика (П. Полян, Н. Наймарк, И. Заславский)	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация
1. Численность населения центра (ядра)	Не менее 250 тыс. чел.	Не менее 100 тыс. чел.	Не менее 250 тыс. чел. / не менее 100 тыс. чел.	Городской округ г. Вологда (320702 чел.)	Городской округ г. Череповец (318856 чел.)
2. Временная доступность от окраин до центра	Не более 1,5 часа	Не более 2 часов	Не более 1,5 часа / не более 1 часа	Биряковское поселение Сокольского района – 2,0 часа (расстояние от г. Вологды – 121 км)	Никольское поселение Кадуйского района – 1,4 часа (расстояние от г. Череповца – 82 км)
3. Доступность от периферийных больших и средних городов до центра	–	–	Не более 0,5 часа (от больших и средних) / не более 0,5 часа (от средних)	Большие и средние города отсутствуют	Большие и средние города отсутствуют
4. Количество городских населенных пунктов агломерационной зоны	Не менее 5	Не менее 3	Не менее 4	4 (г. Грязовец, пгт Вохтога, г. Сокол, г. Кадников)	3 (пгт Кадуй, пгт Хохлово, пгт Шексна)
5. Совокупная численность населения городов-спутников	Не менее 50 тыс. чел.	–	–	56695 чел., в т. ч. г. Грязовец (14916 чел.), г. Сокол (37191 чел.), г. Кадников (4588 чел.)	0
6. Численность городского населения в агломерации	–	Не менее 110 тыс. чел.	–	375245 чел., в т. ч. г. Вологда (313012 чел.), г. Грязовец (14916 чел.), пгт Вохтога (5538 чел.), г. Сокол (37191 чел.), г. Кадников (4588 чел.)	351391 чел., в т. ч. г. Череповец (318856 чел.), пгт Кадуй (11280 чел.), пгт Хохлово (2383 чел.), пгт Шексна (18872 чел.)
7. Доля населения городских населенных пунктов агломерационной зоны	–	Не менее 10% от общей численности городского населения	–	16,6	9,3
8. Коэффициент развитости агломерации (агломеративности)*	Не менее 1	Не менее 0,1	Не менее 1 / не менее 2	1,484	0,416

Примечание: характеристики указанных методик представлены в монографии Волчковой И.В., Минаева Н.Н. Теория и практика управления развитием агломераций: монография. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. 234 с.  
 \* По методике Института географии РАН (ИГ РАН), коэффициент развитости агломерации определяется следующим образом:  $K_a = P \cdot (M \cdot m + N \cdot n)$ , где: P – численность населения агломерации (млн чел.); M – число городов в агломерации; N – число поселков городского типа в агломерации; m – доля численности населения городов в численности населения агломерации; n – доля численности населения поселков городского типа в численности населения агломерации. Исходя из значения данного коэффициента определяется класс развитости агломерации: более 50 – наиболее развитые; от 10 до 50 – сильно развитые; от 5 до 10 – развитые; от 2,5 до 5 – слаборазвитые; менее 2,5 – наименее развитые [9].

промышленном производстве (она же является стабильным лидером по объему привлеченных инвестиций).

Перспективы формирования и развития агломерации во многом будут определяться уже сложившейся системой взаимодействия между органами местного самоуправления муниципалитетов, входящих в агломерацию, а также эффективностью функциони-

рования системы управления на местном уровне. При этом институт местного самоуправления в России находится в постоянном и порой непредсказуемом процессе его реформирования [16; 17; 18; 19; 20; 21], на-чатом с принятием федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ).

**Таблица 2. Доля муниципальных районов и городских округов, входящих в Вологодскую и Череповецкую агломерации, в значениях ключевых параметров социально-экономического развития Вологодской области, %**

Территория	2000 год	2010 год	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год	2016 год к 2000 году, п. п.
Доля в численности постоянного населения на конец года							
Вологодская агломерация	35,6	37,2	37,9	38,2	38,4	38,4	+2,9
Череповецкая агломерация	31,9	33,6	34,1	34,3	34,4	34,5	+2,6
Доля в величине основных фондов коммерческих организаций*							
Вологодская агломерация	35,4	67,3	72,2	72,3	71,3	72,8	+37,4
Череповецкая агломерация	51,5	27,8	22,9	22,7	23,8	23,3	-28,2
Доля в объеме производства промышленной продукции**							
Вологодская агломерация	10,5	13,0	16,1	22,8	18,3	18,3	–
Череповецкая агломерация	84,1	83,8	80,9	71,7	76,1	75,1	–
Доля в объеме производства сельскохозяйственной продукции							
Вологодская агломерация	33,9	40,2	41,7	41,8	42,4	44,4	+10,6
Череповецкая агломерация	21,7	24,8	22,2	22,7	22,3	21,5	-0,2
Доля в объеме инвестиций в основной капитал*							
Вологодская агломерация	27,3	40,2	26,7	29,4	20,2	23,2	-4,1
Череповецкая агломерация	49,9	45,4	59,0	55,7	71,0	69,3	+19,4
Доля в объеме оборота розничной торговли							
Вологодская агломерация	40,7	40,9	43,4	43,4	43,3	43,0	+2,3
Череповецкая агломерация	31,9	36,5	35,5	34,1	35,7	35,8	+4,0

\* Без субъектов малого предпринимательства.  
 \*\* В 2000 году – доля агломерации по показателю «Объем производства промышленной продукции», в 2010–2016 гг. – доля по показателю «Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства)».  
 Рассчитано по: Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели 2000–2016: стат. сб. / Вологдастат. Вологда, 2017. 293 с.

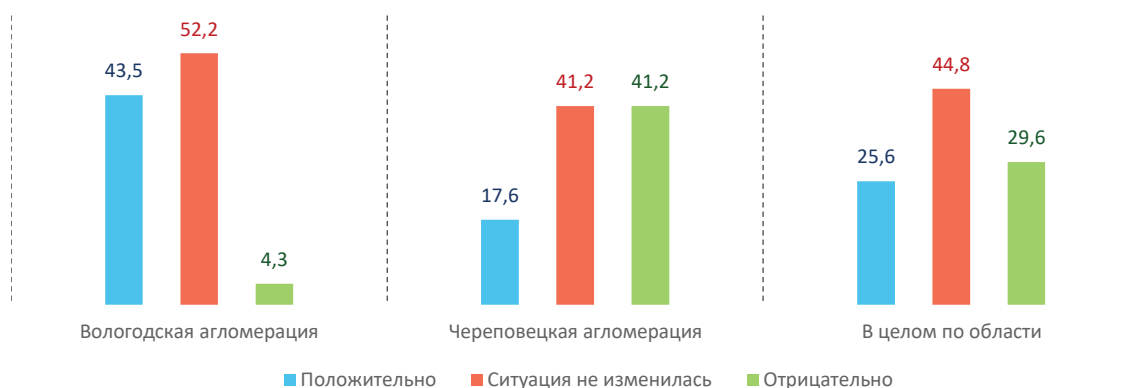
Наибольшую роль в управлении развитием муниципальных образований играют главы муниципалитетов, которые определяют основные направления местной социально-экономической политики, организуют взаимодействие с органами государственной власти региона и органами местного самоуправления других муниципалитетов. В связи с этим важным является выявление основных проблем функционирования местного самоуправления в муниципалитетах агломерации, а также определение направления и проблем взаимодействия между органами власти. Для решения данной задачи в 2017 году был проведен анкетный опрос<sup>2</sup> глав муниципальных образований Вологодской области.

Результаты проведенного опроса свидетельствуют, что главы муниципалитетов,

входящих в Вологодскую агломерацию, более позитивно оценивают итоги реформы местного самоуправления, начатой с принятием 131-ФЗ: в среднем по данной агломерации 43,5% глав положительно оценили результаты изменений применительно к возглавляемому ими муниципалитету, в то же время в Череповце и в целом по области их доля составила всего 17,6 и 25,6% (рис. 1). Существенно ниже в Вологодской агломерации (всего 4% против 41 и 30% в среднем по Череповецкой агломерации и области) и доля глав, указавших на отрицательное влияние реформы.

По мнению глав, наиболее проблемными сферами развития муниципалитетов являются дорожно-транспортная инфраструктура, ЖКХ, материальное благосостояние населения, проблема безработицы и трудоустройства, низкий

<sup>2</sup> Для исследования проблем и перспектив реформы местного самоуправления Вологодский научный центр Российской академии наук (ФГБУН ВолНЦ РАН, ранее – ИСЭРТ РАН) с 2007 года проводит анкетный опрос глав муниципальных образований Вологодской области. На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 160–210 глав муниципальных образований из 218–372, что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2017 года – по итогам 2016 года.



**Рис. 1. Распределение ответов на вопрос «Как Вы оцениваете результаты изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления, применительно к Вашему муниципальному образованию?», % от числа опрошенных**

Примечание: здесь и далее «В среднем по муниципалитетам, входящим в Вологодскую или Череповецкую агломерацию» – включая г. Вологду и г. Череповец соответственно; «В целом по области» – в среднем по всем муниципальным образованиям Вологодской области.

**Таблица 3. Оценка состояния муниципального образования по основным параметрам его развития по итогам 2016 года, % от числа респондентов, выбравших вариант ответа «хорошее состояние»**

Параметр	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Экология	37,5	29,4	56,3
Доступность и качество услуг сферы образования	54,2	52,9	46,1
Обеспечение общественной безопасности	25,0	37,5	32,3
Отдых и культура	29,2	11,8	31,2
Обеспеченность населения услугами связи (интернет, мобильная связь)	54,2	17,6	30,5
Доступность и качество услуг сферы здравоохранения	16,7	17,6	19,5
Обеспеченность населения транспортными услугами	29,2	11,8	14,1
Обеспеченность населения жильем	13,0	5,9	11,2
Экономическое развитие	16,7	5,9	7,8
Демографическая ситуация	16,7	25,0	7,1
Жилищно-коммунальное обслуживание	4,2	0,0	7,1
Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры	8,3	11,8	7,0
Диверсифицированность экономики	4,3	7,1	4,2
Материальное благосостояние населения	8,3	0,0	3,9
Трудоустройство	8,3	5,9	3,1

уровень диверсификации местной экономики: лишь менее 12% всех респондентов указали на хорошее состояние данных сфер (табл. 3). Вместе с тем при объединении усилий и ресурсов муниципалитетов агломерации, а также обмену опытом существует возможность более эффективного решения проблем в данных сферах. В целом по агломерациям больше чем в среднем по области доля глав, которые указали на хорошее состояние сферы образования, обеспеченности услугами связи и транспорта (Вологодская агломерация). Однако обратная ситуация складывается с экологией, так как на этих территориях (в большей мере это Череповец

и Сокол) расположены производства, формирующие значительный объем загрязнения окружающей среды.

Основной идеей, заложенной в 131-ФЗ, являлось повышение самостоятельности муниципальных образований в принятии управленческих решений по организации всей жизнедеятельности на данной территории. Однако в действительности складывается не совсем благоприятная ситуация: подавляющее большинство опрошенных глав (71% в среднем по Вологодской агломерации и 53% – по Череповецкой; табл. 4) указывает на неизменность ситуации. В Череповецкой

Таблица 4. Оценка изменения возможностей для управления социально-экономическим развитием муниципального образования, % от числа опрошенных

Параметр	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Да, возможностей для управления развитием стало больше	4,2	0,0	7,1
Ничего принципиально не изменилось	70,8	52,9	61,4
Нет, возможностей для управления развитием стало меньше	25,0	47,1	31,5

агломерации высока и доля глав (47%), которые отмечают снижение возможностей.

Наиболее значимыми факторами, затрудняющими эффективное управление развитием муниципалитетов, по мнению глав, являются следующие:

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);
- несовершенство законодательства в целом относительно вопросов функционирования и развития муниципальной власти;
- пассивность местного населения;
- отсутствие механизмов учета балансов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (зависимость от региональных органов управления, бюрократические препятствия, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории);
- ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета и наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления (табл. 5).

Эффективным инструментом обмена опытом, совместного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, разработки и реализации проектов являются различные формы взаимодействия муниципальных образований (горизонтальное и вертикальное сотрудничество власти между собой, а также взаи-

модействие предприятий и населения с соседними муниципалитетами). Наиболее распространенными являются следующие формы взаимодействия:

- обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения (на это указали 83% опрошенных глав в Вологодской агломерации, 100% – в Череповецкой и 87% – в среднем по области; табл. 6);
- маятниковая миграция (регулярные, ежедневные поездки населения из одного населенного пункта, места жительства в другой на работу или учебу и обратно; 48, 59 и 40% соответственно);
- организация и проведение совместных мероприятий (26, 29 и 37%);
- заключение соглашений с органами местного самоуправления других муниципалитетов (30, 18 и 30%);
- наличие производственно-экономических связей между предприятиями, организациями из соседних муниципалитетов (35, 18 и 20%).

Следует отметить, что в среднем по агломерациям больше доля глав, чем в среднем по области, которые указывают на какие-либо формы межмуниципальных связей.

Наиболее приоритетными направлениями сотрудничества органов местного самоуправления муниципальных образований, по мнению глав, являются следующие (табл. 7):

- создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры;
- передача полномочий для более эффективного их выполнения;
- совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.).



**Таблица 5. Распределение ответов респондентов на вопрос «Оцените, пожалуйста, степень значимости факторов, которые мешают, по Вашему мнению, эффективному управлению муниципальным развитием», % от числа опрошенных\***

Фактор	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Дефицит собственных источников доходов	90,9	94,1	93,5
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	81,0	82,4	77,2
Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровне	59,1	52,9	57,9
Пассивность местного населения	45,5	43,8	52,9
Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории	50,0	41,2	52,1
Бюрократические проволочки органов государственной власти	30,0	43,8	50,4
Зависимость от региональных органов управления	35,0	43,8	48,3
Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	52,6	37,5	42,7
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами местного самоуправления районов и других поселений	10,0	31,3	39,5
Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (информация о налогоплательщиках и т. д.)	45,5	25,0	38,7
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной региональной власти субъекта РФ	20,0	43,8	36,0
Отсутствие согласованности программных документов (на региональном и федеральном уровне), направленных на развитие муниципалитетов	38,1	17,6	35,3
Неготовность и неумение органов местного самоуправления отстаивать интересы людей и территорий	15,0	35,3	34,5
Наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления	52,6	31,3	32,7
Недостаточность объектов имущества	28,6	18,8	28,6
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами	27,3	23,5	23,3
* Доля респондентов, выбравших вариант ответа «очень значимы».			

**Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопрос «В каких формах осуществляется взаимодействие Вашего муниципального образования с соседними (имеющими общие границы) муниципальными образованиями (поселениями, районами, городскими округами)?», % от числа опрошенных**

Вариант ответа	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения	82,6	100,0	87,1
Маятниковая миграция (регулярные, ежедневные поездки населения из одного населенного пункта, места жительства в другой на работу или учебу и обратно)	47,8	58,8	40,3
Организация и проведение совместных мероприятий, проектов	26,1	29,4	37,1
В рамках заключенных соглашений с органами местного самоуправления	30,4	17,6	29,8
Наличие производственно-экономических связей между предприятиями, организациями из соседних муниципалитетов	34,8	17,6	20,2
Развитие передвижных форм обслуживания населения	21,7	5,9	14,5
Организация совместного обслуживания и развития инфраструктуры	17,4	5,9	12,1
Использование ресурсов (природных и др.) соседнего муниципального образования	13,0	0,0	5,6

- развитие производственно-экономических связей;
- развитие взаимосвязей в законодательно-правовой сфере и развитие отдельных видов экономической деятельности;

- решение проблем экологической безопасности.

В целом для муниципалитетов агломерации приоритетными являются те же направления межмуниципального сотрудничества, что и для других территорий региона. Вме-

**Таблица 7. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие направления межмуниципального сотрудничества являются наиболее приоритетными для участия в нем Вашего муниципального образования?», % от числа опрошенных**

Направление	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры (единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения, утилизации ТБО и др.)	56,5	41,7	67,0
Передача полномочий для более эффективного их выполнения	56,5	33,3	48,6
Совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.)	34,8	25,0	44,0
Развитие производственно-экономических связей	39,1	33,3	41,3
Развитие взаимосвязей в законодательно-правовой сфере (объединение для защиты общих интересов на различных уровнях)	47,8	50,0	35,8
Развитие отдельных видов экономической деятельности	17,4	33,3	25,7
Привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений	21,7	8,3	22,0
Совместное использование природных ресурсов	21,7	0,0	19,3
Решение проблем экологической безопасности	39,1	33,3	19,3
Развитие передвижных форм обслуживания населения	21,7	8,3	19,3
Межмуниципальные гуманитарные контакты, взаимодействие в сфере культуры	17,4	33,3	15,6
Развитие торговых связей	8,7	8,3	8,3
Взаимодействие в сфере образования	8,7	0,0	3,7

**Таблица 8. Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, по Вашему мнению, затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества?», % от числа опрошенных**

Фактор	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Отсутствие финансовых возможностей для такого сотрудничества	81,8	83,3	81,3
Отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере	50,0	41,7	57,0
Отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти	50,0	50,0	42,1
Нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами	31,8	25,0	35,5
Отсутствие аналитической информации о возможностях и потребностях других муниципалитетов	40,9	25,0	29,9
Ограничения транспортно-инфраструктурного характера	36,4	41,7	29,0
Неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества	27,3	25,0	26,2
Проблема разграничения имущества и собственности	13,6	8,3	19,6
Безынициативность органов местного самоуправления других муниципальных образований	13,6	25,0	16,8

сте в данном случае больше доля глав, которые указали на необходимость развития сотрудничества в экологической сфере.

Недостаточно широкое распространение межмуниципального сотрудничества связано в настоящее время с наличием ряда законодательных, организационных, финансовых и иных проблем, препятствий, ключевыми из которых, по мнению глав муниципалитетов, являются (табл. 8) отсутствие финансовых возможностей для такого сотрудничества, опыта организации и реали-

зации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере, отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти; нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами; отсутствие аналитической информации о возможностях и потребностях других муниципалитетов; ограничения транспортно-инфраструктурного характера. Следует отметить, что в рамках развития агломерационных связей между

органами власти муниципальных образований большинство данных препятствий могут быть устранены.

По мнению глав муниципальных образований, основное влияние на развитие муниципалитета оказывают региональные органы власти (на это указали 71% опрошенных глав в Вологодской агломерации и в среднем по области, 59% – в Череповецкой агломерации; табл. 9), жители муниципалитета, органы местного самоуправления, а также федеральные органы власти. Вместе с тем наблюдается парадоксальная ситуация: большинство глав не видят реальной своей роли и роли бизнеса в развитии муниципалитета.

Что касается оценок главами действий органов государственной власти области по отношению к муниципальным образованиям, то большинство опрошенных глав не видят существенных изменений (табл. 10). На отсутствие какой-либо помощи указали почти четверть глав в Череповецкой агломерации. Улучшение ситуации в результате действий региональных органов власти отмечают 20–21% глав в Вологодской агломерации и в среднем по области.

Неоднозначные результаты оценок главами действий региональных органов власти требуют корректировки региональной политики области по отношению к муниципальным образованиям в части обеспечения ее комплексного и согласованного характера. Так, по мнению большинства глав, территориальная политика в регионе должна оптимально сочетать в себе выравнивание и стимулирование развития муниципальных образований (на это указали 61% глав муниципалитетов Вологодской агломерации, 35% – в Череповецкой агломерации, 47% – в среднем по области; рис. 2). В агломерациях ниже и доля глав, которые выступают чисто за выравнивающую политику. Во многом это объяснимо тем, что районы, входящие в агломерацию, являются достаточно развитыми, и для них важно помимо выравнивания уровня бюджетной обеспеченности создать стимулы для активизации их саморазвития.

Местное самоуправление в Российской Федерации – это прежде всего самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов

Таблица 9. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?», % от числа опрошенных

Вариант ответа	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
От органов государственной власти региона	70,8	58,8	71,4
От самих жителей	50,0	47,1	48,4
От органов местного самоуправления	45,8	58,8	46,0
От федеральных органов власти	33,3	47,1	43,7
От главы муниципального образования	25,0	17,6	31,7
От частного бизнеса	33,3	17,6	23,8

Таблица 10. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленные на поддержку муниципальных образований в ... году?», % от числа опрошенных

Вариант ответа	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Не было оказано никакой помощи	16,7	23,5	14,4
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	0,0	17,6	12,8
Изменения произошли, но они не существенны	41,7	47,1	40,0
Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации	20,8	5,9	20,0
Затрудняюсь ответить	20,8	5,9	12,8



Рис. 2. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы думаете, территориальная политика в регионе должна быть направлена на ...», % от числа опрошенных



Рис. 3. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как, по Вашему мнению, изменилась социальная активность населения за предыдущий год?», % от числа опрошенных

местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Соответственно важной задачей, в том числе и органов власти различного уровня, является активизация участия различных социальных групп в управлении муниципальным образованием. Вместе с тем большинство (50–71%) опрошенных глав муниципалитетов агломерации указало на отсутствие каких-либо изменений в социальной активности населения (рис. 3).

Основными формами проявления социальной активности и непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения являются участие в субботниках, спортивно-массовых и культурных мероприятиях, обращение в органы местного самоуп-

равления по интересующим вопросам, голосование на выборах в органы власти разных уровней, участие в собраниях, общественных слушаниях, посвященных вопросам местного самоуправления (на эти варианты указали более 40% всех опрошенных глав).

Отношение глав к отмене прямых выборов населением глав районов, городских округов и городских поселений и переходу на систему «сити-менеджеров» пока неоднозначное. Так, 50,0% ответивших глав в Вологодской агломерации, 76,5% в Череповецкой агломерации и 60,2% в целом по области скорее отрицательно или отрицательно относятся к этим нововведениям, утвержденным законом Вологодской области от 10.12.2014 № 3529-ОЗ (табл. 11).

Больше отрицательных оценок и относительно передачи большинства вопросов местного значения от сельских поселений районам. Так, 57,2% глав Вологодской агломерации, 81,3% в Череповецкой агломерации и 65,3% в целом по области «скорее против» и «против» такого перераспределения полномочий (табл. 12).

Во многом данную ситуацию можно объяснить тем, что при исполнении на районном уровне вопросов местного значения сельских поселений будут преобладать интересы прежде всего района и не всегда будет учитываться реальное положение дел на местах. Проблема несоответствия объема средств в местных бюджетах объему полномочий решена кардинальным перераспределением этих полномочий, а не укреплением финансово-экономических основ сельских поселений.

Подводя итоги уже более десятилетнего периода (2006–2017 гг.) реализации положений № 131-ФЗ в Вологодской области, мож-

но сказать, что по-прежнему в функционировании института местного самоуправления на территории региона имеется множество проблем (недостаточность ресурсной базы, инертность местных жителей и др.), что сдерживает возможности саморазвития большинства муниципальных образований региона и эффективность функционирования самого института местного самоуправления. Это отодвигает реализацию заявленных в № 131-ФЗ целей на более поздние сроки. Так, по мнению большинства глав муниципальных образований в Вологодской агломерации (91%; табл. 13), для достижения позитивных результатов в развитии муниципалитетов требуется более 3 лет. Главы в Череповецкой агломерации более позитивно настроены: 53% ответивших указали на возможность заметного изменения ситуации в лучшую сторону и за 1–3 года.

К первоочередным направлениям государственной политики по развитию институ-

**Таблица 11. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Как Вы относитесь к новому порядку избрания главы муниципального образования, в соответствии с которым глава района, городского округа и городского поселения избирается представительным органом из своего состава и исполняет полномочия его председателя, а глава местной администрации («сити-менеджер») назначается по контракту?», % от числа опрошенных**

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Положительно	12,5	5,9	12,2
Скорее положительно	4,2	11,8	12,2
Скорее отрицательно	41,7	11,8	22,0
Отрицательно	8,3	64,7	38,2
Ничего принципиально не изменилось	4,2	0,0	4,1
Не могу дать однозначного ответа до начала работы избранных таким способом глав	29,2	5,9	11,4

**Таблица 12. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Позволяют ли, на Ваш взгляд, значительное сокращение с 2015 года числа вопросов местного значения сельских поселений и исполнение их на районном уровне лучше решать местные проблемы?», % от числа опрошенных**

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Да	14,3	0,0	5,9
Скорее да	14,3	12,5	19,5
Скорее нет	42,9	25,0	39,0
Нет	14,3	56,3	26,3
Затрудняюсь ответить	14,3	6,3	8,5

**Таблица 13. Распределение ответов респондентов на вопрос «Сколько, по Вашему мнению, необходимо времени для достижения позитивных результатов в развитии муниципалитета?», % от числа опрошенных**

Вариант ответа	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Менее 1 года	0,0	0,0	0,0
От 1 до 3 лет	9,1	52,9	20,7
От 3 до 5 лет	50,0	35,3	48,8
Более 5 лет	40,9	11,8	30,6

**Таблица 14. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие направления (мероприятия) государственной политики в области развития института местного самоуправления в России со стороны федеральных органов власти, на Ваш взгляд, необходимо реализовать в первую очередь?», % от числа опрошенных**

Направление политики	Муниципальные образования		
	Вологодская агломерация	Череповецкая агломерация	В целом по области
Обеспечение соответствия объема полномочий органов местного самоуправления (в том числе переданных государственных полномочий) объему финансовых средств, аккумулируемых в местном бюджете	95,8	88,2	84,6
Урегулирование полномочий органов местного самоуправления (устранение дублирования полномочий между различными уровнями власти; исключение нечетких, неоднозначных формулировок; обеспечение соответствия полномочий, обозначенных в 131-ФЗ, полномочий органов МСУ, обозначенным в других федеральных законах)	54,2	64,7	51,2
Устранение чрезмерного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти, а также иных структур	41,7	29,4	46,3
Ликвидация двухуровневой системы управления на местном уровне (оставить только муниципальные районы, а ликвидировать поселения как самостоятельные муниципальные образования или наоборот)	8,3	23,5	28,5
Формирование общедоступной общероссийской базы лучших практик муниципального управления по всем вопросам местного значения	45,8	35,3	26,8
Расширение полномочий органов местного самоуправления по регулированию социально-экономических процессов в муниципальных образованиях	25,0	17,6	25,2
Принятие государственных программ по повышению квалификации кадров органов местного самоуправления, в том числе в сфере современных методов управления (стратегическое планирование, муниципально-частное партнерство, проектное управление, территориальный маркетинг и т. д.)	25,0	23,5	24,4
Определение критериев формирования оптимального муниципально-территориального устройства в стране	20,8	5,9	11,4
Закрепление возможности реализации дифференцированного подхода к организации органов муниципальной власти, к формированию местного бюджета в отношении специально выделенных типов муниципальных образований (например, промышленно-инновационных МО и т. д.)	12,5	17,6	8,1

та местного самоуправления, по мнению глав, в настоящее время относятся следующие:

- обеспечение соответствия объема полномочий органов местного самоуправления (в том числе переданных государственных полномочий) объему финансовых средств, аккумулируемых в местном бюджете (на это указали в своих ответах от 85 до 96% опрошенных глав; табл. 14);

- урегулирование полномочий органов местного самоуправления (устранение дубли-

рования полномочий между различными уровнями власти; исключение нечетких, неоднозначных формулировок; обеспечение соответствия полномочий, обозначенных в № 131-ФЗ, полномочиям органов МСУ, обозначенным в других федеральных законах; 51–65%);

- устранение чрезмерного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти, а также иных структур (29–46%).

Вызывает также определенный интерес тот факт, что около четверти (24–29%) глав в Череповецкой агломерации и в целом по области высказались за ликвидацию двухуровневой системы управления на местном уровне (то есть оставить только муниципальные районы, а ликвидировать поселения как самостоятельные муниципальные образования или, наоборот, оставить только поселенческий уровень управления).

Таким образом, результаты проведенного исследования свидетельствуют о формировании Вологодской и Череповецкой агломераций, наличии сложившихся связей между органами местного самоуправления муниципалитетов, входящих в эти агломерации, а также о необходимости дальнейшего более тесного сотрудничества между данными территориями для эффективного решения всех вопросов и проблем местного значения.

Данные опросов глав муниципальных образований Вологодской области позволяют заключить, что на протяжении всего периода реформирования местного самоуправления в Российской Федерации использовать потенциал этого института власти так и не удалось. Факторы, сдерживающие эффективность развития данного института, носят преимущественно внешний характер (несовершенство нормативно-правовой базы развития института местного самоуправления, централизация налогово-бюджетной системы, бюрократические препятствия во взаимодействии с органами государственной власти). В связи с этим необходима корректировка государственной политики по развитию института местного самоуправления, реализуемой на федеральном и региональном уровне управления. Наиболее актуальными в настоящее время являются следующие направления:

- в федеральном законодательстве необходимо закрепить понятие агломерации, урегулировать порядок управления ее развитием;

- реализовать комплекс по укреплению финансово-экономических основ муниципальных образований;

- в Стратегии пространственного развития страны и документах стратегического планирования субъектов федерации необходимо обеспечить комплексный подход к управлению пространственным развитием страны и регионов (меры по развитию не только агломераций как основных драйверов роста, но и развитию средне- и неурбанизированных территорий в тесной взаимосвязи и взаимовыгодном сотрудничестве с агломерациями);

- урегулировать на федеральном уровне вопросы развития межмуниципального сотрудничества, обеспечив возможность беспрепятственного взаимодействия муниципалитетов по широкому кругу вопросов (в том числе совместного финансирования межмуниципальных проектов и межмуниципальных организаций).

С научной точки зрения важной является разработка методики оценки уровня развития агломераций и их типологизации, учитывающей не только численность населения и характер системы расселения в агломерации, но и экономический потенциал муниципалитетов агломерации, тесноту сложившихся между ними разного рода связей.

Таким образом, вклад исследования, результаты которого представлены в данной статье, в развитие теоретической науки заключается в обосновании подхода к исследованию агломерационных процессов, связей на основе проведения опроса глав муниципалитетов, в выявлении особенностей функционирования института местного самоуправления в агломерациях, а вклад в развитие прикладной науки – в обосновании конкретных рекомендаций по совершенствованию управления развитием муниципальных образований и агломераций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Развитие городских агломераций: аналит. обзор. Вып. 2 / Министерство регионального развития Российской Федерации; ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития. М., 2014. 71 с.
2. Лаппо Г.М. Города России. Взгляд географа. М.: Новый хронограф, 2012. 504 с.
3. Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года: проект. URL: [http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya\\_SPR.pdf](http://карьеры-евразии.рф/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf)
4. *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*. OECD Publishing, 2016. 449 p. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/46059498\\_OECD\\_Territorial\\_Reviews-Competitive\\_Cities\\_in\\_the\\_Global\\_Economy](https://www.researchgate.net/publication/46059498_OECD_Territorial_Reviews-Competitive_Cities_in_the_Global_Economy)
5. Uchida H., Nelson A. *Agglomeration index: Towards a new measure of urban concentration*. World Institute for Development Economics Research. Working paper, 2010, no. 29. 18 p. Available at: <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/wp2010-29.pdf>
6. Pütz T. Empirische Zusammenschau der europäischen Metropolregionen in Deutschland. *Informationen zur Raumentwicklung*, 2016, Heft 5, pp. 543-553. Available at: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2016/5/Inhalt/downloads/izr-5-2016-komplett-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/IzR/2016/5/Inhalt/downloads/izr-5-2016-komplett-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2)
7. Lockner A.O. *Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies*. USA, Bloomington: iUniverse, 2013. 621 p.
8. Prakash M., Teksoz K., Espey J., Sachs J., Shank M., Schmidt-Traub G. *Achieving A Sustainable Urban America. The U.S. Cities Sustainable Development Goals Index 2017*. Available at: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2017/08/US-Cities-SDG-Index-2017.pdf>
9. Волчкова И.В., Минаев Н.Н. Теория и практика управления развитием агломераций: монография. Томск: Изд-во Том. гос. архит.-строит. ун-та, 2014. 234 с.
10. Лаппо Г., Полян П., Веливанова Т. Агломерации России в XXI веке // Вестник Фонда регионального развития Иркутской области. 2007. № 1. С. 45–52.
11. Лола А.М. Городское и агломерационное управление в России: состояние и что делать. М.: Канон+РООИ «Реабилитация», 2013. 292 с.
12. Пивоваров Ю.Л. Основы геоурбанистики: урбанизация и городские системы: учеб. пособие для студентов высш. учеб. заведений. М.: ВЛАДОС, 1999. 232 с.
13. Эффект масштаба. Первый глобальный рэнкинг агломераций. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/agglomerations.html>
14. Швецов А.Н. Городские агломерации в преобразовании урбанистического пространства // Российский экономический журнал. 2018. № 1. С. 45–65.
15. Пузанов А., Попов Р. Подходы к оценке развитости городских агломераций. М.: Институт экономики города, 2017. 32 с. URL: [http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/iue\\_press.pdf](http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/iue_press.pdf)
16. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
17. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы / И.В. Караваева [и др.]; отв. ред. Е.М. Бухвальд, И.В. Караваева. М.: ИЭ РАН, 2014. 300 с.
18. Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 1. С. 132–147. DOI: 10.15838/esc/2018.1.55.9
19. Бухвальд Е.М., Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: реформа в зеркале анкетирования // Самоуправление. 2016. № 5. С. 13–18.
20. Горяченко Е.Е., Малов К.В. Мир глазами мэров // Эко. 2018. № 2. С. 103–116.
21. Горяченко Е.Е., Малов К.В. Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России (результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель – май 2017 года): аналит. записка. Новосибирск: Исполнительная дирекция АСДГ, 2017. 40 с. URL: [http://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXIV/Monitoring\\_2017.pdf](http://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXIV/Monitoring_2017.pdf)



## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ворошилов Николай Владимирович – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: niks789@yandex.ru. Тел.: +7(8172) 59-78-10.

Voroshilov N.V.

## FEATURES AND FUNCTIONING ISSUES OF THE INSTITUTION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MUNICIPAL UNITS OF AN URBAN AGGLOMERATION

*Currently, urban agglomerations are one of the key priorities of the country's spatial development in Russia. At the same time, Russia has not yet formed any legal regulations for developing agglomerations. There are certain difficulties in carrying out a comprehensive analysis of agglomeration processes due to lack of statistics directly for agglomerations and a unified approach to such analysis. One of the effective methods to study the processes of formation and development of agglomerations is various sociological studies (surveys of the population, representatives of authorities, economic entities), which makes relevant the topic of the present article. The purpose is to study the features and development issues of the institution of local self-government in the emerging agglomerations (case study of two agglomerations – Vologda and Cherepovets). The research novelty lies in identifying the specific features of management at the local level, the state and problems of development of municipal units in agglomerations compared to the rest of the region. In order to achieve this goal we used research methods such as economic, statistical, and comparative analysis, generalization and expert survey, monographic method. The results of the questionnaire survey for heads of municipal districts of the Vologda Oblast conducted by the Federal State Budgetary Institution of Science "Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences" in 2017 suggest that agglomeration processes in the territory of the Vologda and Cherepovets agglomerations are developing. It is revealed that the interaction of municipal units included in these agglomerations is manifested mainly in forms such as exchange of experience of authorities to address issues and problems of local importance (this was indicated by 83% of the surveyed heads in the Vologda agglomeration and 100% – in Cherepovets); circular migration (48 and 59%, respectively); production and economic relations between enterprises, organizations from neighboring municipal units (35 and 18%); agreements with local governments of other municipal units (30 and 18%); organization and implementation of joint activities, projects (26 and 29%). The results can be further used to justify the management mechanism and measures for the development of agglomerations.*

*Agglomerations, municipal units, socio-economic development, local self-government, Vologda Oblast, questionnaire survey.*

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Voroshilov Nikolai Vladimirovich – Junior Research Associate, Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science "Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences". 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: niks789@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.