

Аналитический доклад «Муниципальная реформа. Югра в ожидании»: по материалам экспертной сессии

Составители:

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

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

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

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

Мархинин В.В., доцент кафедры политологии и философии СурГУ,
кандидат философских наук,

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

Сургут, апрель 2026 г.

Оглавление

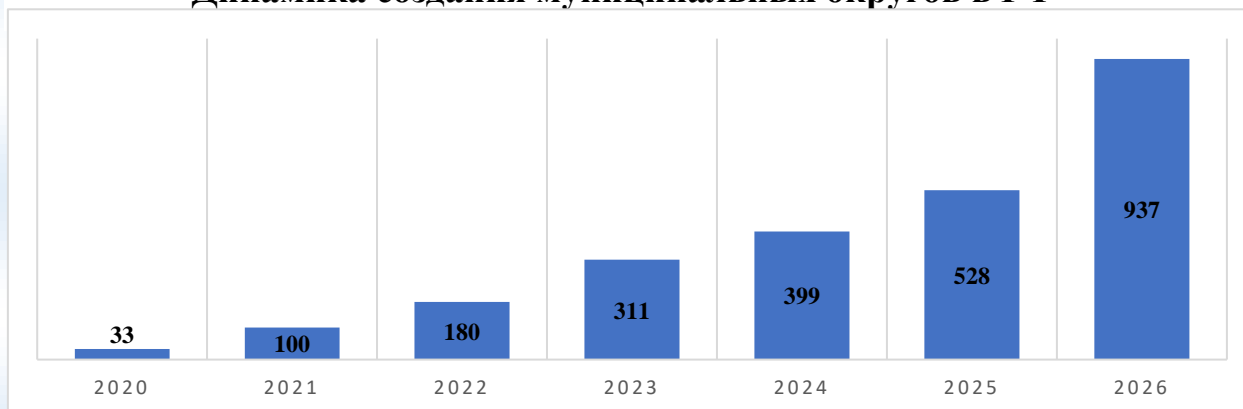
Введение	3
1. Комплексный анализ материалов экспертной сессии	7
<i>1.1. Основные характеристики исследования</i>	7
<i>1.2. Результаты исследования по материалам экспертной сессии</i>	9
<i>Оценка экспертной включённости в проблематику развития местного самоуправления в постсоветской России</i>	9
<i>Оценка текущего хода реформы в регионе и уровня информированности</i>	11
<i>Прогноз развития территорий в новой системе муниципального устройства: анализ рисков и возможностей</i>	17
<i>Оценка эффективности новой модели управления</i>	20
<i>Влияние на сельские, отдаленные территории и прогноз территориального развития</i>	25
<i>Прогнозы гражданской активности и протестного потенциала</i>	27
2. В поисках дорожной карты: по материалам экспертной сессии	30
<i>Ключевые принципы и подходы</i>	30
<i>Предпосылки и факторы муниципальной реформы</i>	31
<i>Ключевые барьеры, риски и меры минимизации</i>	32
<i>Анализ лучших практик субъектов РФ</i>	33
<i>Общие выводы и целевая модель</i>	35
Заключение	38
Приложение	41
<i>Проектная дорожная карта перехода на одноуровневую систему местного самоуправления</i>	41

Введение

С момента выхода предыдущего аналитического доклада «Муниципальный округ – шагает по стране»¹ прошёл год. И многое для местного самоуправления (далее – МСУ) за это время изменилось. Окончательно принят и вступил в силу (за исключением статей 32, 37, 39 и части 23 статьи 89, которые вступят с 01.01.2028) Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»². По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат) на 1 января 2026 года количество созданных муниципальных округов в России перевалило за 900 единиц³. За прошедший год их число выросло с 528 до 937, а на момент завершения этого доклада скорее всего превысило 1000. И эта тенденция поступательно набирает свою скорость уже несколько лет. Динамика по годам представлена на диаграмме (см. рис. 1).

Рис. 1.

Динамика создания муниципальных округов в РФ⁴



¹ Аналитический доклад «Муниципальный округ – шагает по стране»: Анализ реализованных муниципальных практик перехода на одноуровневую модель организации местного самоуправления в регионах России <https://www.surgu.ru/ru/news/science/2025/4/5377-uchenye-surgu-i-yugu-predstavili-analiticheskiy-doklad-ko-dnyu-mestnogo-samoupravleniya>

² Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» <http://www.kremlin.ru/acts/bank/51732?ysclid=mmfdvi68mh765025288>

³ Федеральная служба государственной статистики (Росстат). Количество муниципальных образований по субъектам Российской Федерации на 1 января 2026 года https://docs.yandex.ru/docs/view?url=yabrowser%3A%2F%2F4DT1uXEPRrJRXIUFoewruIP8jVSnoQNDNNn2xRnPwmkDB19Chf0iaaws3UjdkZieg1fajOYbrc8dty94_6qMyL3V13IEK6RFfmDHDkIVjV46eZhS8rV3BiZ6km-cnVHnfoHHdrAaAZ3LpPiffgbTfQ%3D%3D%3Fsign%3DVYN7T8CSFIqCk87RGaNEuT-ux3rmfQT6yxxbQLWou9w%3D&name=1-adm_2026.xlsx&nosw=1

⁴ Там же.

Муниципальная реформа, нацеленная на переход к одноуровневой системе местного самоуправления в России (преимущественно через создание муниципальных округов), активно реализуется с 2020 года. За пять лет, которые попали в анализ предыдущего доклада число муниципальных округов в стране увеличившись на 1500%. Однако, темпы и подходы к реформе существенно различаются по федеральным округам и субъектам РФ. Анализ данных Единой межведомственной информационно-статистической системы (далее – ЕМИСС) показывает, что в России реализуются, как минимум, три основные модели перехода на одноуровневую организацию местного самоуправления.

Часть субъектов пошли по пути полного преобразования в муниципальные округа. Это наиболее радикальный вариант, характерный, например, для Сахалинской области (фактически одноуровневая система существует с 2005 года), а также Магаданской области. В этих регионах реформа часто обусловлена не столько демографическими факторами, сколько управленческими задачами.

Многие субъекты выбрали модель, сочетающую создаваемые муниципальные округа, и одновременно сохранили городские округа (как правило, соответствующие критериям по численности и плотности населения). Это наиболее распространенная модель, наблюдаемая, например, в Московской области, Приморском крае, Удмуртской Республике, Новгородской области.

Ряд регионов предпочли частичное или полное сохранение двухуровневой системы. Например, в Кировской области, Алтайском и Хабаровском крае, где создаются муниципальные округа, но также сохраняются городские округа, муниципальные районы и поселения (городские и сельские). К концу 2025 года 18 субъектов РФ выразили намерение полностью сохранить двухуровневую систему местного самоуправления, при которой продолжают функционировать муниципальные

районы и входящие в них поселения, в том числе такие республики как, Адыгея, Крым, Татарстан⁵.

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

В то же время, ряд регионов демонстрируют неспешные темпы реализации реформы. К ним относился Южный федеральный округ, где в 2025 году были сделаны только первые шаги. В Северо-Западном федеральном округе низкая активность наблюдалась в Республиках Карелия и Коми, Псковской области. К 2025 году в этих регионах наметилась положительная динамика. Также низкая активность зафиксирована в Хабаровском крае (Дальневосточный федеральный округ).

Стоит отметить, что несмотря на декларируемые цели по оптимизации управления, повышению эффективности и сокращению расходов, муниципальная реформа в России сопряжена с рядом проблем и противоречий. В отдельных случаях отмечается ухудшение территориальной доступности органов местного самоуправления и качества муниципальных услуг, особенно остро проявляющееся в отдаленных территориях. Реформа провоцирует кадровые проблемы, обусловленные сокращением штатов

⁵ Мухаметшина Е. 18 регионов не хотят отказываться от двух уровней местного самоуправления // <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2025/03/04/1095775-18-regionov-ne-hotyat>

муниципальных служащих. Наблюдается двойственность результатов: с одной стороны, местами достигается оптимальная управляемость единой территорией, с другой, не всегда сохраняется высокий уровень участия граждан в решении местных и государственных дел. Возможно, тому виной недостаточная разъяснительная работа с населением, которая уступает негативному фону в средствах массовой информации и социальных сетях о муниципальной реформе, реализуемой в настоящее время.

К слову, данную гипотезу и предстояло проверить в ходе экспертной сессии, которую провел исследовательский коллектив кафедры политологии и философии СурГУ, в рамках курсов повышения квалификации «Муниципальная реформа в современной России: проблемы совершенствования территориальной организации местного самоуправления» 26-31 января 2026 года.

Исследовательская работа состояла из двух этапов. На первом этапе был проведен экспертный опрос, в нём приняли участие государственные и муниципальные служащие, руководители и специалисты учреждений и организаций Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее – Югра) из различных муниципальных образований региона. Дополнительно было организовано фокус-групповое исследование. На втором этапе, на основе предложений участников экспертной сессии были сформулированы идеи, мероприятия и решения в проект дорожной карты для оптимального перехода муниципальных образований автономного округа на одноуровневую систему местного самоуправления.

Исследовательский коллектив кафедры политологии и философии СурГУ, работая над данным докладом, преследовал не только научные интересы. Мы верим и надеемся, что представленные на ваш суд материалы смогут принести практическую помощь органам государственной власти и местного самоуправления при подготовке и реализации муниципальной реформы в интересах местных сообществ и каждого жителя Югры.

1. Комплексный анализ материалов экспертной сессии

1.1. Основные характеристики исследования

Проводимое научное исследование основано на комплексном подходе к изучению реализуемой в регионах России муниципальной реформы. В январе 2026 года была организована экспертная сессия. В рамках комплексного анализа использовались два взаимодополняющих метода: экспертный опрос и фокус-групповое исследование.

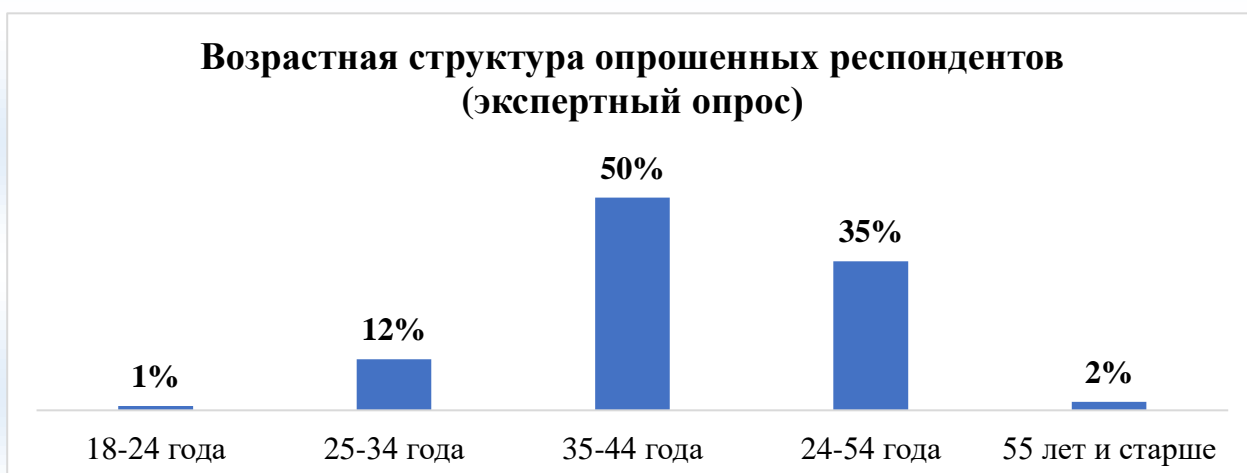
В экспертном опросе приняли участие 78 респондентов, представляющих четыре основных сферы деятельности: служащие органов государственной и муниципальной власти, сотрудники муниципальных бюджетных организаций, работники сфер образования, культуры и здравоохранения, а также предприниматели (см. рис. 2).

Рис. 2.



Среди опрошенных 78% женщин и 22% мужчин, основная возрастная группа – от 35 до 54 лет (85% опрошенных респондентов) (см. рис. 3).

Рис. 3.



В фокус-групповом исследовании приняли участие 8 представителей профессионального сообщества Югры, разделенных на три категории: служащие органов муниципальной власти, сотрудники муниципальных бюджетных организаций и представитель органов государственной власти Югры (см. рис. 4).

Рис. 4.



1.2. Результаты исследования по материалам экспертной сессии

Оценка экспертной включённости в проблематику развития местного самоуправления в постсоветской России

В ходе фокус-группы респондентам было предложено дать оценку ключевым событиям в постсоветском развитии местного самоуправления и предложить собственную периодизацию этого процесса. Результаты позволили выделить три принципиально разных взгляда на реформу, обусловленных профессиональной принадлежностью участников.

Во-первых, муниципальные служащие продемонстрировали наиболее глубокий и рефлексивный подход к историческому анализу. Они рассматривают развитие института местного самоуправления, как непрерывный и незавершенный процесс, в котором можно выделить несколько этапов, но который не привел к окончательному решению системных проблем. Один из респондентов предложил трехчастную периодизацию: первый этап – зарождение идеи и принятие Конституции, второй этап – погружение в реальность, когда стало очевидно, что «полномочия есть, обязанности есть, возможностей нет»; третий этап – попытки государства выровнять ситуацию, создавая «де-юре видимость самостоятельности органов местного самоуправления, де-факто давая возможность МСУ подконтрольно осуществлять свою деятельность». При этом, что особенно важно, респондент подчеркивает условность выделения третьего этапа, утверждая, что второй этап продолжается до сих пор и мы еще находимся в процессе поиска работающей модели.

➤ *«Первый этап – когда было сказано местному самоуправлению «развивайся, живи, здравствуй». Принятие Конституции и зарождения института местного самоуправления... Второй этап – реальность, т.е. полномочия есть, обязанности есть, возможностей нет. Третий этап – как выровнять все с точки зрения государства... де-юре создавать видимость*

самостоятельности органов местного самоуправления, де-факто, дать возможность МСУ подконтрольно осуществлять свою деятельность».

➤ *«Нет никакого третьего этапа. Это всё продолжается второй этап. Я думаю, что второй этап становления просто ещё продолжается. Мы всё ещё пытаемся найти, что с этим делать, как с этим жить» (женщина, 43 года, муниципальное управление (служба)).*

Еще один представитель муниципальной власти, в контексте разговора о 12 статье Конституции РФ, указал на ее фундаментально противоречие, она была продиктована политической конъюнктурой и не соответствовала реальной ситуации на местах, что, по его мнению, создало институциональную ловушку, из которой система пытается выбраться до сих пор. Федеральный закон №33-ФЗ в этой логике предстает как попытка исправить эту исходную ошибку, предоставив регионам больше полномочий.

➤ *«Что касается Конституции... процесс включения 12 статьи был продиктован сугубо политическими причинами, конъюнктурой, которая сложилась на тот момент и по сути сложившейся ситуации на земле не соответствовало... это определило нам текущую ситуацию «институциональную ловушку»».*

➤ *«Что касается 33-ФЗ, действительно, уже в тяжелый исторический период... он разрабатывался и скорее скажу, что это положительный момент. Больше всего мне импонирует в этом законе то, что большой пласт решений дан на откуп властям субъекта Российской Федерации» (мужчина, 27 лет, муниципальное управление (служба)).*

Во-вторых, представители муниципальных бюджетных организаций муниципального района продемонстрировали иной подход. Респонденты, рассуждая о прошлом, не углубляются в детальный исторический анализ, а скорее констатируют наличие проблем «на местах», фокусируясь на текущих управленческих аспектах.

➤ *«Полностью согласен со спикерами, которые говорили о том, что есть проблемы на местах, тот же самый футбол... 33-ФЗ – это понятно,*

что сделан для усиления, благоприятно для народа, так скажем. Но тут даже есть какая-то ложка дёгтя, то есть централизация власти будет» (мужчина, 28 лет, муниципальная бюджетная организация).

В-третьих, представитель государственных органов власти предложил иную периодизацию. Респондент выделил три основных этапа: «надежда» (1990-е годы), когда появилась идея самостоятельного института местного самоуправления; «становление» (2000-е годы), когда институт формировался в правовом поле и профессиональное сообщество училось работать в новых условиях; и современный этап – «переход от количества к качеству», когда на основе накопленного опыта происходит оптимизация ресурсов и адаптация к **НОВЫМ ВЫЗОВАМ**.

➤ *«1. Надежда, 2. становление, 3. переход от количества к качеству... если возьмём девяностые, то в моём понимании это надежда о том, что будет местное самоуправление в том виде, что вот самостоятельно под свою ответственность... Двухтысячные годы – это уже становление самого института местного самоуправления в правовом поле. А сейчас следующий этап, своего рода, эволюция... адаптируется власть на местах, оптимизирует ресурсы» (мужчина, 43 года, государственное управление (служба)).*

Таким образом, в оценке развития местного самоуправления видна четкая дифференциация, в которой муниципальные служащие видят процесс трансформации первоначальной идеи, представители бюджетных организаций этот аспект вовсе не рефлексируют, а сотрудники органов государственной власти субъекта РФ выстраивают эволюционную схему снимающую остроту противоречий.

Оценка текущего хода реформы в регионе и уровня информированности

Муниципальная реформа, реализуемая в рамках принятого в марте 2025 года Федерального закона №33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» получила

высокий уровень консолидированной поддержки со стороны профессионального сообщества Югры. Совокупная доля положительных оценок, выявленных в рамках проведенного экспертного опроса, составляет 90% при полном отсутствии категорически отрицательных оценок (см. рис. 5). Эти цифры коррелируют с общей тональностью фокус-группового исследования, где никто из участников не выразил безусловного неприятия реформы.

Рис. 5.



Восприятие участников фокус-группы текущего этапа подготовки к реформе оказалось одним из наиболее дифференцирующих факторов.

Муниципальные служащие выражают высокую степень неопределённости. Один из респондентов указывает на молчание Министерства финансов, отсутствие разъяснений и непонимание будущих источников дохода, прогнозирует рост негатива и «процесс торга». При этом, другой эксперт, напротив, положительно оценивает организационные усилия региона, отмечая проведение курсов повышения квалификации и разъяснительную работу глав муниципалитетов. Это показывает, что даже внутри одной группы оценки могут варьироваться.

➤ *«Вы знаете, мы смотрели, ни один субъект на сегодняшний день не принял закон субъекта о том, как же они будут наделять органы местного самоуправления вот этими перераспределёнными полномочиями. Нету методики. Молчит в данном случае Министерство финансов Российской Федерации. Тоже никаких методических, ни рекомендаций, ни объяснений. Даже правок в бюджетный кодекс не принято. Мы уже должны формировать бюджет. А мы не понимаем наши источники доходов».*

➤ *«У нас получается происходит наложение одной реформы на другую реформу. То есть реформа в связи с принятием 33-ФЗ накладывается на реформу, которая у нас пошла по объединению муниципальных районов. Поэтому будет непростое время, я думаю, в районах может быть негатив» (женщина, 43 года, муниципальное управление (служба)).*

➤ *«Приняты законы о муниципальных округах, главы районов с советниками, с замами выезжает, говорят с людьми, объясняют им. Организованы курсы, это вообще здорово» (женщина, 53 года, муниципальное управление (служба)).*

Представители бюджетных организаций также отмечают неопределенность, но их оценка носит более спокойный и выжидательный характер. Один из респондентов говорит, что все ждут указаний сверху. Другой эксперт признается, что не знаком с детальным планом, но выражает уверенность, что у властей есть план и они примут меры, чтобы не допустить дестабилизации ситуации в регионе.

➤ *«Сейчас такой период, который непонятен для многих... Если брать наш округ, да, пока застой... Как это точно будет происходить – мне непонятно, нет информации. Сейчас период такой, все ждут, ждут, когда что-то будет ясность какая-то от округа» (мужчина, 28 лет, муниципальная бюджетная организация).*

➤ *«С этим документом я лично не ознакомлена, у меня есть подозрение, что он находится в разработке. Если у органов государственной власти будет понимание, что данный переход повлечёт негатив, то я*

считаю, что будут применены все меры, чтобы этого не допустить» (женщина, 48 лет, муниципальная бюджетная организация).

Представитель органов государственной власти ХМАО-Югры не дает прямой оценки, но его анализ рисков свидетельствует о понимании сложности этапа внедрения.

Данные экспертного опроса также за внешним консенсусом демонстрирует сложную картину дифференцированных ожиданий, рисков и критериев успеха, детерминированных принадлежностью экспертов к различным профессиональным сегментам. Ключевыми проблемными зонами, выявленными в ходе проведенного исследования, являются: значительный разрыв между высокой потребностью в информировании населения и низкой оценкой реального уровня информированности.

Экспертный опрос выявил вызов, при котором 99% респондентов считают информирование населения необходимым, из них 73% – «очень важным». При этом лишь 17% оценивают реальный уровень информированности как «вполне достаточной», а 41% – как «недостаточный» (см. рис. 6, 7). Данные фокус-группы объясняют этот феномен, тем, что сами муниципальные служащие и представители бюджетных организаций признавались в неопределенности и отсутствии четкой информации на своем уровне.

Рис. 6.



Рис. 7.



Информированность самих официальных лиц оценивается значительно выше, а именно 46% считают её «вполне достаточной», 37% – «приемлемой» (см. рис. 8). Это подтверждает тезис об информационной асимметрии, когда аппарат управления обладает данными, но не транслирует их вовне.

Рис. 8.



Основные источники информации для экспертов – нормативные документы (40%) и рабочие встречи (22%) (см. рис. 9).



Личная вовлеченность и восприятие изменений

Данные о личной вовлеченности подтверждают тезис об ожидании большинства экспертов. Согласно полученным данным, 40% экспертов следят за новостями, 39% изучают документы, только 11% непосредственно участвуют в реализации, 9% – в рабочих группах (см. рис. 10). *Рис. 10.*



В контексте проводимой реформы 59% опрошенных респондентов не фиксируют изменений в своей профессиональной деятельности, 18% заметили изменения в управленческой структуре, 11% экспертов заметили изменения в работе с населением (см. рис. 11). Реформа для большинства существует в новостном измерении.

Рис. 11.

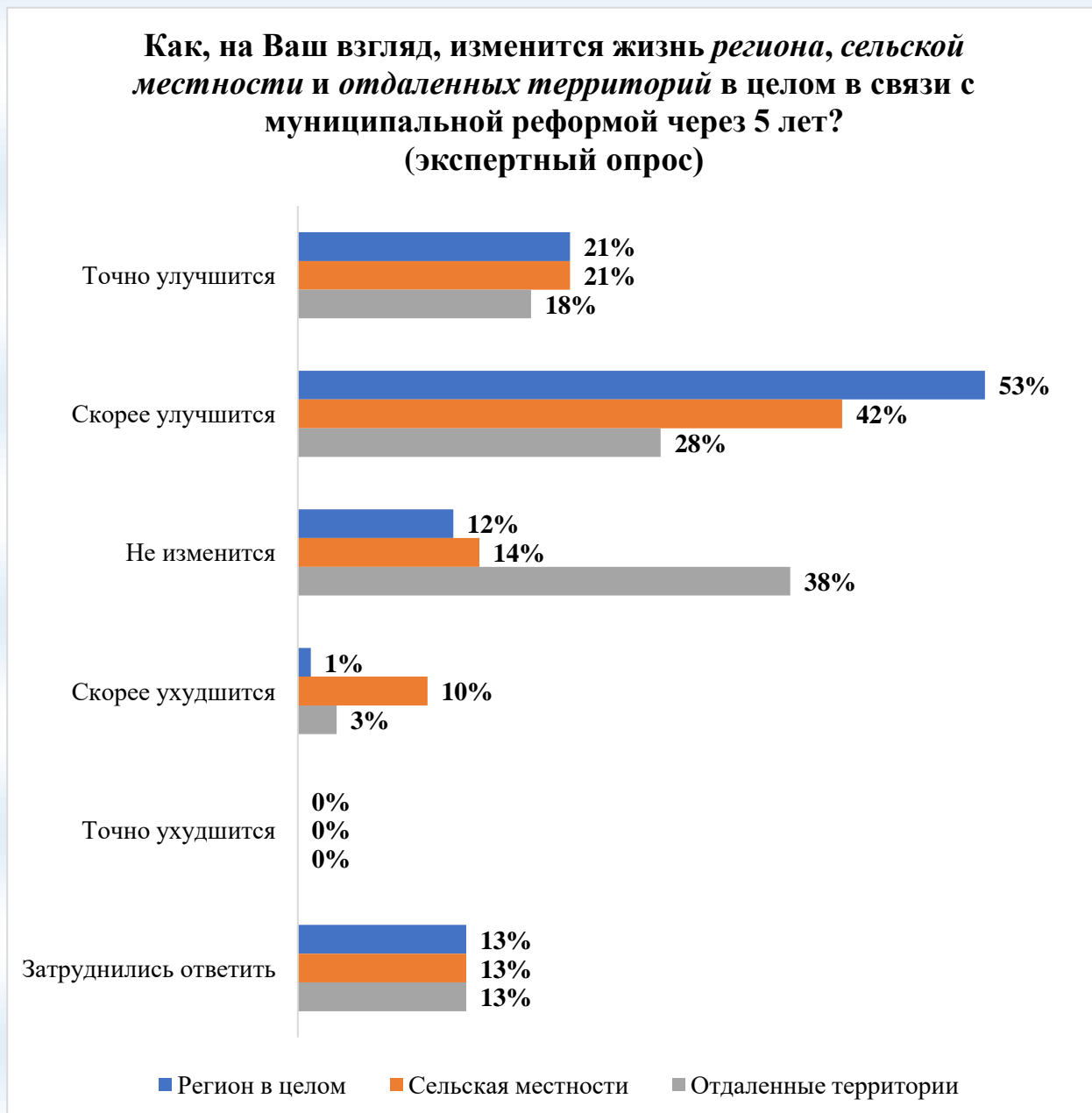


Прогноз развития территорий в новой системе муниципального устройства: анализ рисков и возможностей

В вопросе прогнозирования будущего экспертный опрос выявил снижение оптимизма применительно к перспективам периферии, так 74% экспертов ожидают улучшений для региона, 63% – для сельской местности, 46% – для отдаленных территорий. Доля прогнозов «ничего не изменится» для отдаленных территорий достигает 38%. Для отдаленных территорий позитивные прогнозы составляют – 46%. При этом доля прогнозов «ничего не изменится» для отдаленных территорий достигает 38%. Эти данные коррелируют с опасениями участников фокус-группы – муниципальных служащих и заявлениями представителя органов государственной власти субъекта РФ о риске перераспределения ресурсов в пользу административного центра муниципального округа (бывшего района). Один из участников

приводил конкретный пример из личного опыта (г. Мегион и п. Высокий), обосновывая, что присоединение к городу потенциально может привести к стагнации развития малых населенных пунктов. (см. рис. 12).

Рис. 12.



Успех реформы будет оцениваться экспертным сообществом, прежде всего, по тому, удастся ли избежать разрыва между центром и периферией и обеспечить справедливое распределение ресурсов. Позитивные ожидания (73%) значительно преобладают над негативными (13%), однако, структура опасений показывает, что главные страхи связаны не с бюрократизацией, а с

рисками пространственного неравенства. Детальный анализ структуры этих ожиданий представлен ниже.

Отвечая на вопросы о том, что должно появиться или сохраниться в системе местного самоуправления в ближайшие 5-10 лет, все участники фокус-группы сошлись в едином мнении, назвав в качестве ключевых приоритетов финансы, кадры и четкость полномочий. Однако, проведенный анализ выявил, что за этим единством скрываются разные смысловые наполнения данных категорий.

Для муниципальных служащих «финансы» – это системная проблема несоответствия объема полномочий и объема ресурсов. Они настаивают на необходимости «четкого понимания стоимости полномочий». Кадры для них – не только наличие специалистов, но и сохранение института представительства, возможность через депутатов слышать голос населения.

➤ *«Должны появиться средства... институт, вот это представительство, выборы депутатов должны сохраняться. Депутат – это некий такой социолог, он выражает мнение какой-то группы людей. Кадры нужно сохранить... сейчас есть большая вероятность, что многие уйдут».*

➤ *«Чёткое понимание органов государственной власти субъекта... сколько стоит реализовать эти полномочия, сколько нужно трудозатрат на реализацию данных полномочий... чёткое понимание стоимости полномочий» (женщина, 43 года, муниципальное управление (служба));*

➤ *«Первое – Чётко разграниченные полномочия, если они передаются, то подкреплённые финансами. Следующий мой тезис будет – это кадры... потому что, если не с кем работать, даже при наличии денег тяжело. И кадры должны быть подготовленными» (женщина, 53 года, муниципальное управление (служба)).*

Один из муниципальных служащих, подчеркивает, что наличие компетенций и финансов – это основа, на которой строится вся работа. Без них любые структурные изменения не дадут результата.

➤ *«Оценка территориальных органов на местах... приобретём большую дружную команду, наличие компетентных органов тоже на местах».*

➤ *«Если нету денег, ты не можешь что-то сделать. А если нету компетенции, то ты, в принципе, ничего делать не будешь, потому что ты не понимаешь, что от тебя требуют и что ты должен сделать» (женщина, 37 лет, муниципальное управление (служба)).*

Для представителей бюджетных организаций эти категории имеют операционное значение. Финансы – это условие возможности что-либо сделать, кадры – условие компетентного выполнения работы. Они также акцентируют важность обратной связи с населением.

➤ *«Финансы... обратная связь с людьми... выстроить чёткое понимание, как будет общаться власть с народом.... И, конечно же, кадры на местах, хорошие кадры, которые смогут управлять» (мужчина, 28 лет, муниципальная бюджетная организация).*

Представитель государственных органов власти трактует эти приоритеты в контексте оптимизации и устранения избыточных функций. Для него ключевое – «ясность» в разграничении полномочий и устранение «избыточной деятельности» – бумажной волокиты, отвлекающей специалистов от реальной работы.

➤ *«Должна появиться ясность... чёткое разграничение полномочий между тем, кто какой вопрос местного значения будет решать... будет стабильность... надо сохранить кадры... исчезнет – эта избыточная деятельность, с принятием нормативных актов в пределах небольших населённых пунктов» (мужчина, 43 года, государственное управление (служба)).*

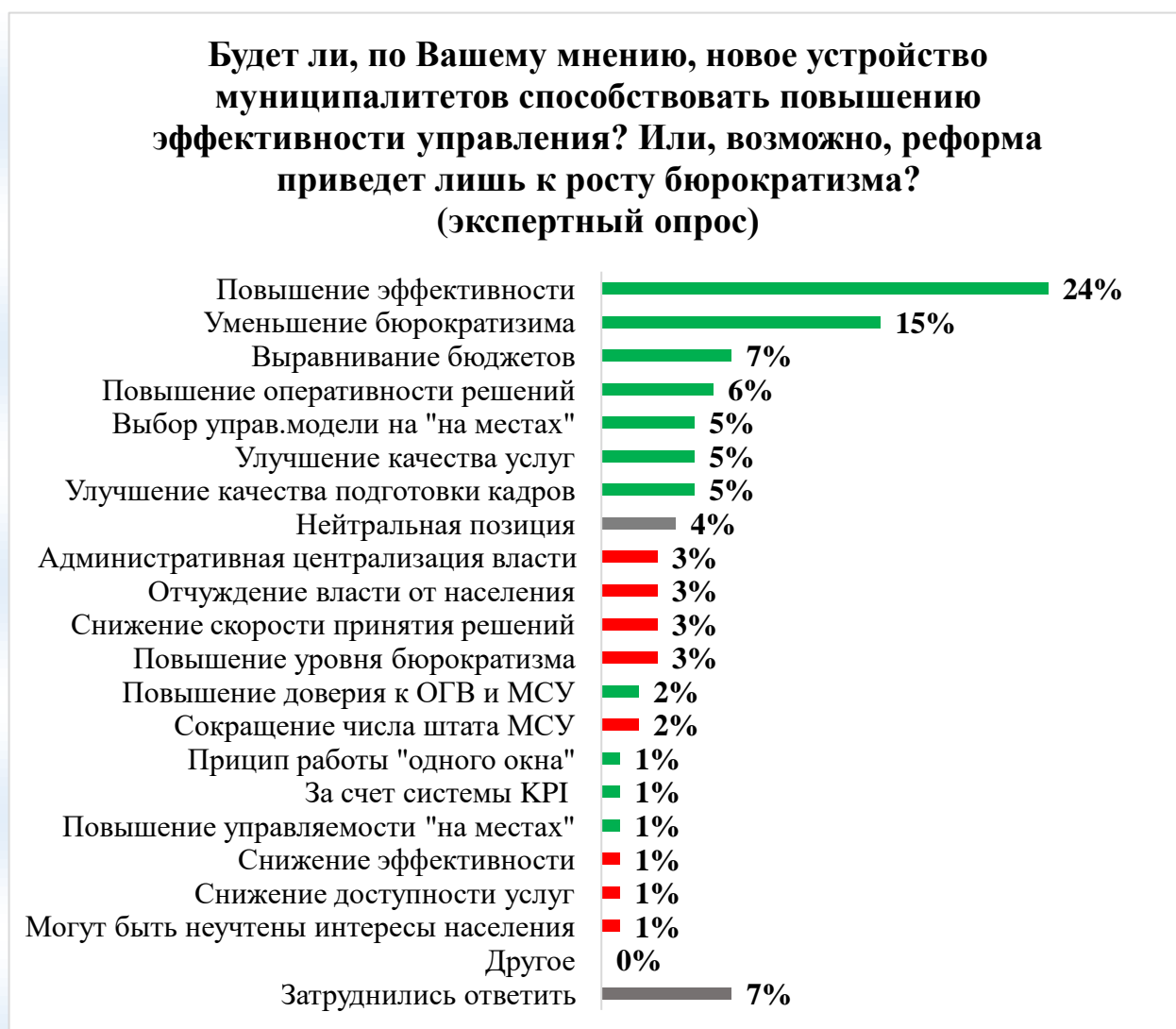
Оценка эффективности новой модели управления

Анализ открытых вопросов экспертного опроса показал, что суммарная доля позитивных ожиданий (73%) значительно превышает долю негативных (13%). Наиболее часто упоминаемое ожидание – «повышение эффективности»

(24%). Второе по частоте – «сокращение бюрократизма и устранение дублирования функций» (15%), что резонирует с запросом представителей бюджетных организаций на упрощение процедур. Также в топе прогнозов были заявлены такие положительные причины, способствующие повышению эффективности управления территориями, как выравнивание бюджетов (7%), оперативность решения проблем (6%), рост качества услуг (5%), улучшение кадров (5%). При этом, 5% респондентов прямо указывают на зависимость результата от качества реализации реформы на местах.

Анализ потенциальных проблемных зон выявил опасения экспертов, среди которых перевес города над селом (3%) и чрезмерная централизация власти (3%), перераспределение ресурсов в пользу центра (3%), снижение внимания к отдаленным территориям (3%) и ослабление общественной активности (3%) (см. рис. 13).

Рис. 13.



Мнения участников фокус-группы о потенциальной эффективности новой модели разделились. Муниципальные служащие связывают эффективность не с изменением структуры, а с людьми, которые будут в ней работать. Один из респондентов подчеркивает, что оперативность может повыситься при правильной настройке процессов, но «всё зависит от людей». При этом другой респондент добавляет, что наличие компетенций критически важно, иначе работа не будет выполнена.

➤ *«Оперативность должна повыситься. Но она повысится только в том случае, если правильное будет понимание, настройка процессов... Всё зависит от людей. Мне кажется, вообще без разницы, как корабль ни назови, он все равно поплывёт... от глав поселения зависит как развивается... есть главы, которые активные, которые ищут спонсоров, ищут возможности, а есть главы, которые видят проблемы» (женщина, 43 года, муниципальное управление (служба)).*

➤ *«Если нет денег, ты не можешь что-то сделать. А если нет компетенций, то ты, в принципе, ничего делать не будешь» (женщина, 37 лет, муниципальное управление (служба)).*

Представители муниципальных бюджетных организаций занимают более сложную позицию. Один из респондентов прогнозирует рост нагрузки и затягивание процессов на первых этапах, особенно в финансовых вопросах. Он подчеркивает, что на местах останутся те же люди, «просто поменяется запись в трудовой», и поэтому для населения ничего не должно измениться. Сохранение присутствия власти на местах для него – безусловный приоритет. Другой участник фокус-группы настроен оптимистично, полагая, что люди будут активнее решать вопросы своего двора, но при условии, что им правильно донесут новые правила и их ответственность за оформление запросов.

➤ *«Нагрузки на центральные администрации возрастут, уровень ответственности возрастёт, и я считаю, на первых этапах процессы будут затягиваться. Если касается финансовых вопросов это было гораздо*

быстрее, оперативнее, чем сейчас это будет происходить централизованно» (женщина, 48 лет, муниципальная бюджетная организация).

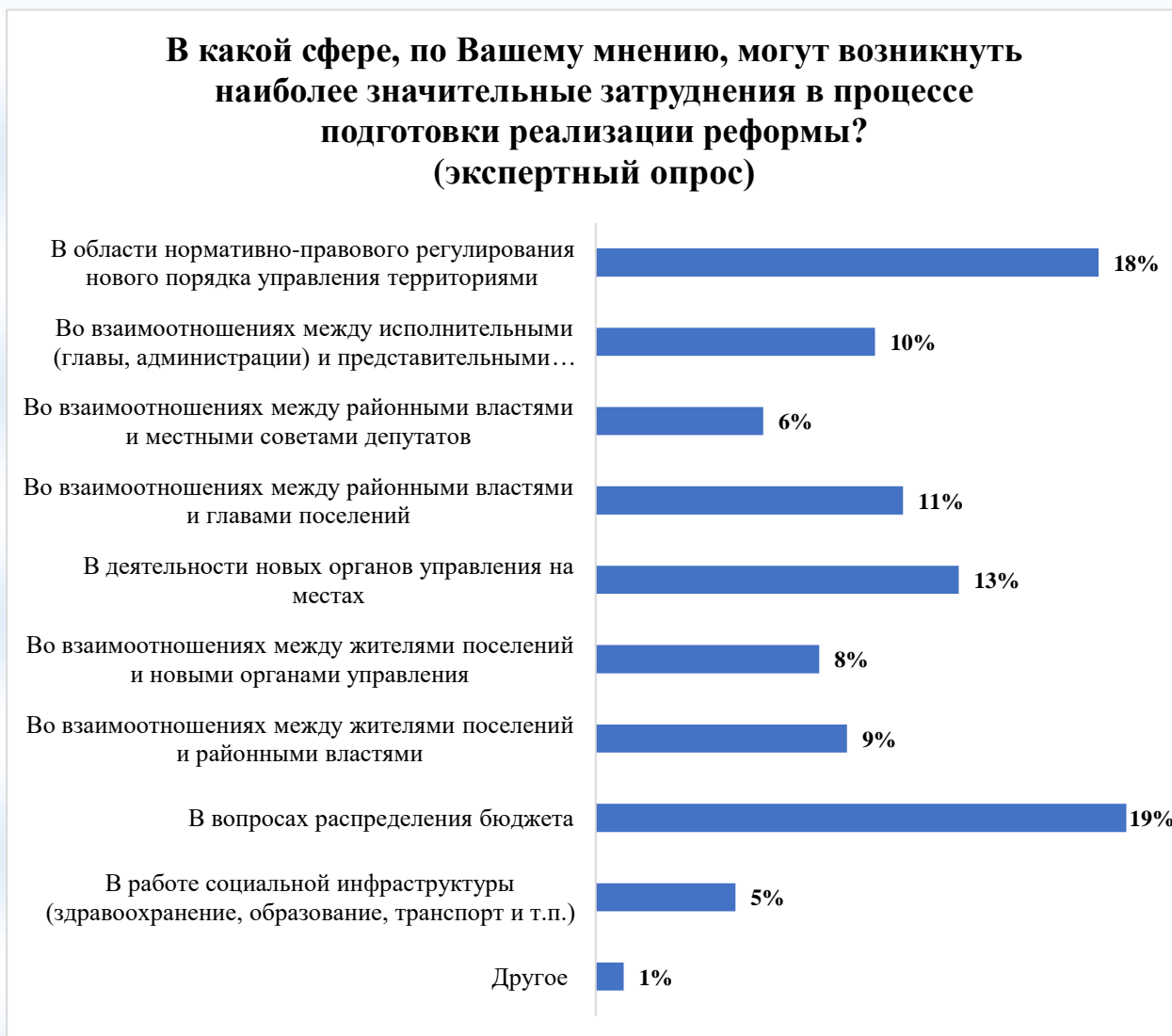
➤ *«Не появятся на местах другие люди, как были там работники администрации, у них просто поменяется запись в трудовой... их присутствие там должно быть обеспечено... для населения в этой части ничего не должно меняться» (женщина, 48 лет, муниципальная бюджетная организация);*

➤ *«Считаю, что будет оперативно, людей интересует свой двор, свой дом... нужно донести до населения, что нужно правильно оформить запрос. Правильно донести, что ответственность теперь на вас» (мужчина, 28 лет, муниципальная бюджетная организация).*

Представитель государственных органов власти видит потенциал в устранении «избыточной функции» и переключении специалистов с бумажной работы на административно-хозяйственные функции. При этом он обозначает риск – перекос ресурсов в пользу административного центра.

➤ *«Сама по себе идея перехода на одноуровневый, она благая в плане того, чтобы тех специалистов, которые работают на местах. Их погрузить непосредственно в административно-хозяйственные функции, а не бумажную волокиту посадить» (мужчина, 43 года, государственное управление (служба)).*

Среди наиболее значительных затруднений на старте реформы эксперты указали – распределение бюджета (19%), сложности в области нормативно-правового регулирования нового порядка управления территориями (18%), а также в деятельности новых органов управления на местах (13%). Важно отметить, что проблемы межведомственного взаимодействия, а именно взаимоотношения с главами поселений (11%), исполнительной и представительной власти (10%) также вызывают беспокойство у экспертного сообщества. Это указывает на то, что реформа воспринимается не только как структурная, но и как коммуникационная задача, требующая налаживания новых связей (см. рис. 14).



Главные опасения экспертов связаны не с бюрократизацией, а с рисками пространственного неравенства. Наивысший вес (по 14%) получили риски перевеса города над селом и чрезмерная централизация ресурсов. Эти результаты подтверждаются данными фокус-группы, где участники приводили примеры из опыта региона (кейс г. Мегиона и п. Высокий) и указывали на объективную тенденцию руководителей «тянуть одеяло на себя» (мужчина, 43 года, государственное управление (служба)).

Вторую группу рисков (по 12%) составили перераспределение ресурсов в пользу центра, снижение внимания к отдаленным территориям и ослабление общественной активности. Последнее коррелирует с высказываниями экспертов о низкой явке.

Также эксперты отметили риски снижения доверия жителей к местному самоуправлению (9%), роста среди жителей апатии и заброшенности (8%). Наименьшие опасения вызывают бюрократизация (7%), ослабление элит (7%) и неэффективность новых структур (5%) (см. рис. 15).

Рис. 15.



Влияние на сельские, отдаленные территории и прогноз территориального развития

В ходе обсуждения участники фокус-группы затронули вопрос о потенциальных моделях формирования муниципальных округов. И этот вопрос выявил расхождения во мнении между группами респондентов. Муниципальные служащие высказались настороженно против присоединения сельских поселений к городским округам. Первый участник привёл конкретный исторический пример г. Мегиона и п. Высокий, доказывая, что городская администрация не привыкла думать о проблемах других населенных пунктов. Другой респондент подчеркивает фундаментальное различие в интересах и образе жизни городского и сельского населения,

полагая, что жители села станут «ущербны в своих правах». Еще одно мнение прозвучало от муниципального служащего, что объединение невыгодно ни одной из сторон, и что гораздо целесообразнее развивать поселения внутри муниципального района (муниципального округа), не ломая работающие управленческие модели.

➤ *«У нас был такой опыт, на сегодняшний день, город Мегион и поселок Высокий... почему в Мегионе все развивается лучше, чем в поселке. Есть опасения, что когда к городскому округу будут присоединены те или иные населенные пункты района, то развитие в данных населенных пунктах практически прекратится» (женщина, 43 года, муниципальное управление (служба)).*

➤ *«Население сельских поселений и население города, это совершенно разные категории с разными интересами... Я думаю, что население сельских населённых пунктов будут в какой-то степени ущемлены в своих правах» (женщина, 54 года, муниципальное управление (служба)).*

➤ *«Укрупнять именно поселения района... зачем трогать то, что работает, когда район в текущих реалиях развивается неплохо, местами даже лучше, чем городской округ» (мужчина, 27 лет, муниципальное управление (служба)).*

Представители бюджетных организаций также выступают против слияния города и района, но их аргументация отличается. Один из респондентов, представляя муниципальный район, выражает уверенность, что в их районе дисбаланса не будет благодаря взвешенной политике руководства, которое исторически вкладывалось в малые поселения. Эксперт приводит в пример строительства молодежных центров сначала в селах, а потом уже в городе. Ещё один эксперт, проявляя оптимизм, полагает, что централизация и усиление контроля помогут селам решать проблемы быстрее и эффективнее, и прогнозирует рост уровня жизни на 10-15%.

➤ *«В рамках нашего района хуже не станет. Уверена, что не будет, основываясь на сегодняшней ситуации... Изначально эти центры возводились*

и возводятся сначала в малых территориях, в сельских поселениях, и только уже потом перешли к городским... у руководителей района есть понимание» (женщина, 48 лет, муниципальная бюджетная организация).

➤ *«В моём понимании что, хотя бы на 10-15% вырастет уровень жизни в поселениях. Потому что проблемы будут решаться своевременно и под контролем, то есть и выделяться финансы будут равноценно, плюс-минус» (мужчина, 28 лет, муниципальная бюджетная организация).*

Представитель госорганов Югры предлагает системное объяснение этого риска, избегая оценок в категориях «хорошо/плохо», а констатирует объективную управленческую закономерность, при которой руководитель, находящийся в административном центре, будет в первую очередь видеть и решать проблемы этого центра, «тянуть одеяло на себя».

➤ *«Тот же руководитель административного центра будет тянуть одеяло на себя, чтобы решить вопросы, которые у него на глазах» (мужчина, 43 года, государственное управление (служба)).*

Прогнозы гражданской активности и протестного потенциала

В вопросе гражданской активности все участники фокус-группы проявили скептицизм, но с разными обоснованиями. Например, муниципальные служащие связывают низкую активность с отсутствием у населения реальных инструментов влияния. Один из участников отмечает низкую явку на местных выборах, другой собеседник считает, что для развития гражданского общества нужна долгая стратегия воспитания.

➤ *«Почему-то я считаю, что ничего не изменится как такового. Потому что у нас явка намного ниже, чем федеральный уровень... есть понимание, что ничего они на самом деле-то и не могли, не было у них инструментария для решения».*

➤ *«Политическая грамотность – это, знаете, это же как говорят: «Не одно поколение должно вырасти» ... чтобы появилась политическая*

грамотность, она должна воспитываться, начинаться со школы» (женщина, 43 года, муниципальное управление (служба)).

➤ *«Что касается политической культуры... в текущих условиях... нельзя будет сказать, что эта реформа каким-то концептуальным образом скажется на росте... Для местных жителей будет решение вопросов как раз-таки местного значения. Ресурсы, возможности и немножко руки развязать для принятия местными органами власти решений» (мужчина, 27 лет, муниципальное управление (служба)).*

Представители бюджетных организаций занимают патерналистскую позицию. Один из респондентов задается вопросом о том, нужны ли власти политически грамотные жители, и утверждает, что населению важно лишь оперативное решение проблем. Он также подчеркивает проблему нежелания людей брать на себя ответственность за принимаемые решения.

➤ *«А нужно ли, нужно ли вообще власти политически грамотные жители? мне кажется, что населению всё равно. Одноуровневая, двухуровневая, пятиуровневая система. Абсолютно всё равно. Самое главное, чтобы вопросы, с которыми они сталкиваются ежедневно, решались оперативно, эффективно» (женщина, 48 лет, муниципальная бюджетная организация).*

➤ *«Никто не готов брать на себя ответственность... Любое решение несет за собой ответственность, все это прекрасно понимают» (женщина, 48 лет, муниципальная бюджетная организация).*

В оценке уровня протестного потенциала фокус-группа едина – они считают его низким, допуская лишь одиночные пикеты или политические спекуляции.

➤ *«Вероятность протестов или минимальна, или вообще отсутствует» (женщина, 54 года, муниципальное управление (служба)).*

➤ *«При такой пенсионной реформе не было протестов, митингов в рамках Ханты-Мансийского автономного округа... чем грамотнее и активнее население, тем больше шанс, что появятся какие-то вот такие вот. Я*

считаю, что не будет» (женщина, 48 лет, муниципальная бюджетная организация).

➤ «Шанса такого у них нет. Есть минимальный риск, партии другие... могут попытаться как-то на этом выиграть» (мужчина, 28 лет, муниципальная бюджетная организация).

Данные экспертного опроса подтверждают мнения участников фокус-группы о незначительном уровне протестного потенциала. Сумма низших баллов (1 и 2) составляет 52%, средний показатель – 3 балла составил 43%, высшие баллы (4 и 5) – лишь 5 % (см. рис. 16).

Рис. 16.



Так, эксперты не прогнозируют открытых конфликтов, отмечая риск скрытого отчуждения общества. При общем оптимистичном прогнозе экспертов 43 % опрошенных всё же считают протестный потенциал средним. Вероятнее всего, оппозиционные силы постараются задействовать его, особенно в электоральный период. На это указал один из участников фокус-группы.

➤ «Но единственное, что у меня есть предположение, что, другие партии будут участвовать, будут бороться за место под солнцем, они

могут попытаться как-то на этом выиграть» (мужчина, 28 лет, муниципальная бюджетная организация).

Таким образом, несмотря на высокий уровень консолидированной поддержки муниципальной реформы со стороны профессионального сообщества Югры, налицо сложная картина дифференцированных ожиданий, рисков и критериев успеха, детерминированных принадлежностью респондентов к различным профессиональным сегментам. Ключевыми вызовами являются: разрыв между высокой потребностью в информировании населения и низкой оценкой реального уровня информированности; снижение уровня оптимистических ожиданий при доминировании выжидательной позиции. При этом суммарная доля позитивных ожиданий от реформы (повышение эффективности, сокращение бюрократизма, выравнивание бюджетов и др.) значительно превышает долю негативных прогнозов (централизация, отчуждение, рост бюрократизма). Тем не менее, отмечаются возможные риски углубления неравенства между административным центром и отдалёнными населёнными пунктами муниципальных округов, а также ресурсная изоляция периферии в целом. При этом по оценке большинства экспертов, уровень протестного потенциала в контексте реализации муниципальной реформы незначителен.

2. В поисках дорожной карты: по материалам экспертной сессии

Ключевые принципы и подходы

Представленные в данном разделе материалы не являются полноценной дорожной картой по переходу на одноуровневую систему местного самоуправления. Это идеи и предложения 56 участников экспертной сессии, состоявшейся 26-31 января 2026 года в рамках курсов повышения квалификации «Муниципальная реформа в современной России: проблемы совершенствования территориальной организации местного самоуправления». В качестве экспертов выступили государственные и

муниципальные служащие, руководители и специалисты учреждений и организаций Югры из различных муниципальных образований. В первую очередь эти материалы носят обобщающий теоретический характер. Вместе с тем в них присутствуют рациональные элементы, которые региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления могут учесть при подготовке и проведении муниципальной реформы.

Основной принцип, выработанный участниками экспертной сессии: реформа должна быть стимулирующей, а не принудительной. Финансовые, административные и организационные меры призваны мотивировать органы МСУ и население к участию, демонстрируя ощутимые выгоды от преобразования.

Предпосылки и факторы муниципальной реформы

Участники экспертной сессии зафиксировали системные проблемы двухуровневой модели, делающие реформу обоснованной:

- Финансовая несостоятельность поселений. Большинство сельских поселений формируют 60-80% доходов за счёт межбюджетных трансфертов. Собственная доходная база – минимальна, что делает поселение финансово несамостоятельным квазиуправленческим звеном.
- Дублирование функций. Органы МСУ района и поселений параллельно осуществляют схожие полномочия: ЖКХ, землепользование, социальная защита, благоустройство. Это ведёт к избыточным управленческим расходам без пропорционального повышения качества услуг.
- Кадровый дефицит. В малых поселениях отсутствуют специалисты необходимой квалификации в сфере юриспруденции, финансов, информационных технологий. Один специалист вынужден совмещать несовместимые функции.
- Избыточная правовая нагрузка. Поселение как самостоятельное юридическое лицо обязано вести полноценный документооборот,

бухгалтерию, принимать НПА, поддерживать сайт, отчитываться перед надзорными органами – при критически ограниченных ресурсах.

➤ Результат: вместо повышения качества управления двухуровневая система генерирует административные расходы, не конвертирующиеся в качество жизни.

По оценкам участников экспертной сессии, при разработке дорожной карты необходимо учитывать следующие региональные особенности:

➤ Большая территория и труднодоступность ряда населённых пунктов – требует особых форм организации территориальных органов и дистанционного доступа к услугам.

➤ Наличие территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС) – возможно сохранение специальных форм организации МСУ или существенно удлинённые сроки перехода.

➤ Значительный разброс готовности муниципалитетов – отдельные районы готовы к преобразованию уже в 2026-2027 годах, другие потребуют существенно больших ресурсов и времени.

Ключевые барьеры, риски и меры минимизации

Табл. 1.

Барьер / Риск	Характер	Рекомендуемые меры минимизации	Где предусмотрено в дорожной карте
Сопrotивление местных элит, глав поселений	Политический	Информационная кампания; гарантии занятости; финансовые стимулы; вовлечение в рабочие группы; «компенсации»	Этапы 0, 2, 7
Опасения населения об утрате «своей» власти	Социальный	Территориальные органы; поддержка ТОС и старост; публичные слушания; сохранение наименований населённых пунктов	Этапы 2, 8

Финансовая нестабильность нового округа	Финансовый	Компенсация выпадающих доходов; субсидия «рубль на рубль»; повышенные нормативы НДФЛ на 5-7 лет; резервный фонд	Этапы 0, 6
Кадровые потери при ликвидации администраций поселений	Кадровый	Гарантии трудоустройства; сохранение уровня оплаты труда; переподготовка; кадровый резерв	Этап 7
Юридические коллизии при правопреемстве	Правовой	Ликвидационные комиссии; методическое сопровождение; типовые НПА; горячая линия правовой помощи	Этапы 1, 5
Снижение доступности услуг для жителей отдалённых сёл	Управленческий	Сеть территориальных органов; мобильные приёмные; онлайн-сервисы; выездные графики чиновников	Этап 8
Технические сбои при интеграции ИТ-систем	Технический	Поэтапный переход; ИТ – аутсорсинг; резервное копирование; обучение персонала	Этапы 3, 5
Накопление «проблемных» активов (долги, ветхое имущество)	Финансово-правовой	Полная инвентаризация до преобразования; региональные программы помощи в ликвидации проблемных активов	Этап 0
Потеря локальной идентичности сообществ	Социокультурный	Поддержка ТОС и инициативных проектов; гранты на локальные инициативы; культурные мероприятия; сохранение наименований	Этап 8
Смена политической повестки	Политический	Резервный фонд; закрепление в НПА; публичная поддержка; участие в рабочих группах при Правительстве Югры	Этапы 1, 9

Анализ лучших практик субъектов РФ

Участники экспертной сессии выделили следующие региональные практики как наиболее релевантные для Югры:

➤ Пермский край – Закон № 191-ПК (2018): механизм «рубль на рубль» на каждый рубль, сэкономленный новым муниципальным округом на

административных расходах по сравнению с совокупными расходами района и поселений, региональный бюджет добавляет рубль субсидии на программы развития территории. Срок – 3-5 лет. Средства направляются на инфраструктурные проекты (школы, дороги, благоустройство, коммунальная техника). Дополнительно – компенсация выпадающих доходов по НДФЛ и личная мотивация первых лиц МСУ за реализацию преобразования. Практический результат: отсутствие массовых увольнений, сохранение большинства сотрудников поселений в аппарате муниципального округа или территориальных органах.

➤ Кемеровская область (Кузбасс): законодательно закреплены гарантии сохранения уровня оплаты труда для переводимых сотрудников; премиальные выплаты руководителям за досрочное завершение реформы; широкая практика создания полноценных территориальных органов с реальными полномочиями по решению вопросов ЖКХ и благоустройства.

➤ Амурская область: единовременная дотация из регионального бюджета на решение организационных вопросов переходного периода: расходы ликвидационных комиссий, юридическое сопровождение, устранение проблемных вопросов. Инструмент прост в применении и снимает первоначальный финансовый барьер.

➤ Алтайский край: образование муниципальных округов поощряется через повышенные нормативы налоговых отчислений от региональных налогов – наиболее рыночный механизм межбюджетного регулирования как инструмент добровольного стимулирования.

➤ Приморский край: дотация предоставляется в течение трёх лет после образования муниципального округа – гарантия бюджетной стабильности в наиболее уязвимый переходный период.

➤ Московская область: механизм слияния администраций района и поселений в единую администрацию округа позволяет сохранить кадровый состав и обеспечить преемственность управления без разрыва в предоставлении услуг.

➤ Нижегородская область: тиражирование лучших практик через специализированные проектные офисы («фабрики перемен»), где представители муниципалитетов изучают успешные кейсы и получают консультации; активная работа по повышению инвестиционной привлекательности как следствие укрупнения.

Общие выводы и целевая модель

➤ Муниципальная реформа имеет объективное и системное обоснование. Финансовая несостоятельность поселений, дублирование функций, кадровый дефицит и избыточная правовая нагрузка – не локальные проблемы отдельных территорий Югры, а системные дисфункции двухуровневой модели как таковой. Реформа является ответом на реальные управленческие вызовы, а не политической декорацией.

➤ Финансовый пакет – не опция, а обязательное условие. Опыт Пермского края, Кузбасса, Амурской области убедительно доказывает: реформа проходит успешно там, где она финансово обеспечена до своего начала. Закон Югры о мерах поддержки по модели № 191-ПК должен предшествовать практическим преобразованиям. Три ключевых механизма: субсидия, компенсация выпадающих доходов, личная мотивация руководителей – работают совокупно и не могут быть реализованы по отдельности.

➤ Главный риск – не юридический, а социально-политический. Там, где реформа проводилась без диалога с населением и без финансовых гарантий, она порождала устойчивые протестные настроения (опыт Республики Алтай и Красноярского края). Там, где предварительно создавалась «подушка» стимулов и гарантий, – проходила спокойно. Информационная кампания должна опережать тревогу, а не реагировать на неё.

➤ Территориальные органы – не формальность, а управленческий инструмент. Создание реальных (а не декоративных) территориальных

отделов с полномочиями и финансированием – ключевое условие сохранения доступности власти. Для населённых пунктов, где нецелесообразно создавать территориальный орган, – институт ТОС или старост с финансовым обеспечением.

С учётом специфики региона участники экспертной сессии рекомендуют:

➤ Основная форма: слияние муниципального района и всех входящих поселений в муниципальный округ с сохранением наименований населённых пунктов.

➤ Механизм реорганизации администраций: слияние (а не ликвидация с последующим набором новых сотрудников), позволяет сохранить работников, обеспечить преемственность управления к началу финансового года, минимизировать страх чиновников перед реформой. Однако при существенной угрозе судебных разбирательств с работниками ликвидация может рассматриваться как альтернативная процедура.

➤ Подход к переходу: поэтапный – от пилотных территорий с наибольшей готовностью к масштабированию. Поэтапность и пилотирование снижают системные риски. Апробация на 2-3 готовых территориях с публичным освещением результатов позволяет: выявить и устранить проблемы до масштабного применения; создать коалицию сторонников реформы; сформировать «эффект сарафанного радио» от муниципалов к муниципалам.

➤ Территориальные органы: создание территориальных отделов администрации округа в каждом бывшем административном центре поселения с реальными полномочиями (приём заявлений, ЖКХ, благоустройство, работа с населением); штат – 3-5 человек.

➤ Инструменты прямой демократии: поддержка ТОС; назначение старост там, где не создаётся территориальный орган; финансирование их деятельности из местного бюджета, обучение механизму инициативного проектирования.

- Представительство: выборы по одномандатным округам, обеспечивающим представительство от каждого бывшего поселения в представительный орган муниципального округа.
- Мониторинг должен быть встроен в архитектуру реформы с самого начала. Базовые социологические замеры до начала преобразований и регулярный мониторинг в ходе – единственный способ объективно оценивать ход реформы, корректировать курс и документировать достижения.

Итак, на основе идей и предложений участников экспертной сессии подготовлен проект дорожной карты (см. приложение). Документ носит исключительно научный и рекомендательный характер. Согласно «гибридной методологии» проектного управления мероприятия отдельных этапов в зависимости от обстоятельств и целесообразности допустимо реализовывать последовательно и параллельно.

Заключение

Высокий уровень поддержки муниципальной реформы (90%) не является монолитным, он представляет собой равнодействующую трех различных профессиональных позиций. Для муниципальных служащих поддержка носит условный характер и зависит от решения проблем финансирования и территориального развития. Для представителей муниципальных бюджетных организаций поддержка более безусловна и связана с ожиданием, что реформа упростит работу на местах и сделает управление более понятным. Для представителя органов государственной власти субъекта РФ – эта реформа представляется скорее, как необходимый этап развития системы, который позволит оптимизировать управленческие процессы.

Экспертный опрос показал, что уровень оптимизма несколько падает, когда речь заходит о сельских и отдаленных территориях. Если для региона в целом улучшения ожидают 74% экспертов, то для отдаленных территорий – только 46%. Это объясняется убеждением муниципальных служащих (подкрепленным конкретными примерами, такими как ситуация с г. Мегионом и п. Высокий), что есть риск стягивания ресурсов в административные центры. Один из экспертов объяснил это объективной управленческой закономерностью: любой руководитель в первую очередь видит и решает проблему того, что у него «перед глазами», то есть своего города. При этом часть представителей муниципальных бюджетных организаций сохраняют оптимизм, полагая, что централизация, наоборот, поможет быстрее решить проблемы села за счет более жесткого контроля и перераспределения ресурсов.

Разрыв между всеобщим пониманием необходимости информировать население (99%) и низкой оценкой реального уровня такой информированности (только 17% считают его достаточным) – один из ключевых дисбалансов, выявленных в исследовании. Фокус-группа показала, что дело не только в нежелании властей делиться информацией. Сами

муниципальные служащие находятся в состоянии неопределенности, заявляя об отсутствии четких методик от федерального центра, непонимании будущих источников доходов и наложении процессов реализации различных реформ друг на друга, именно это является причиной слабой информированности населения. Однако, оценка информированности самих экспертов, зафиксирована на довольно высоком уровне.

Все респонденты, участвующие в комплексном исследовании, говорят об единых приоритетах – финансы, кадры, четкие правила – смысл, который они вкладывают в эти термины, различается. Для муниципальных служащих это системные проблемы, требующие решений на уровне региона и федерации. Для представителей муниципальных бюджетных организаций муниципального района – это условия, необходимые для повседневной работы. Для представителей органов государственной власти Югры – это ресурсы, которые нужно использовать эффективнее, например, убрав лишние звенья, вроде местных советов в небольших поселениях. Этим объясняется широкий спектр ожиданий от реформы – об «повышения эффективности» до «сокращения бюрократии».

Мнения экспертов в вопросе главных трудностей на старте реформы различаются. Муниципальные служащие прогнозируют риски кадровых конфликтов и политических спекуляций со стороны других партий. Представители бюджетных организаций допускают рост бюрократической нагрузки и замедление процессов на старте преобразований. Представитель органов государственной власти субъекта РФ отметил более серьезные управленческие риски, при которых населению сложно быстро перестроиться и понять новые зоны ответственности, а также вероятность, что основные ресурсы будут направляться в административный центр в ущерб периферии. В совокупности эти прогнозы дают полную картину вызовов, с которыми предстоит столкнуться.

Все эксперты сходятся во мнении, что реформа сама по себе не повысит уровень гражданской активности. Однако причины такого скептицизма

разные. Представители бюджетных организаций считают, что населению, в сущности, безразлично устройство власти, главное – решение бытовых проблем. Низкая активность воспринимается ими как норма. Муниципальные служащие видят в пассивности не норму, а следствие отсутствия у населения реальных инструментов влияния. При этом эксперты едины в прогнозе низкой вероятности массовых протестов на фоне муниципальной реформы (52% экспертов оценивают риски как минимальные). Вероятность возникновения риска будет обусловлена исключительно амбициями и желанием оппозиционных сил спекулировать на муниципальной проблематике.

Успех реформы будет определяться не совершенством нормативной базы, а качеством управленческой работы, а именно прозрачностью бюджетных решений, сохранением доступности власти на местах, налаживанием новых коммуникационных контуров и, что наиболее важно, способностью руководителей всех уровней преодолеть объективную тенденцию концентрации ресурсов в административных центрах ради сбалансированного развития всех территорий. Как сформулировал один из участников фокус-группы, выражая общую надежду:

➤ *«При централизации власти у меня есть надежда, что какие-то вопросы, которые не были закрыты в рамках поселений, будут закрыты за счет усиления централизации власти» (женщина, 48 лет, муниципальная бюджетная организация).*

Оправдается ли эта надежда, зависит от того, насколько системно и справедливо будет выстроена новая управленческая архитектура.

По итогам экспертной сессии подготовлен проект дорожной карты перехода на одноуровневую систему местного самоуправления. При этом обращаем внимание, что подготовленный проект носит исключительно научный и рекомендательный характер.

Приложение

Проектная дорожная карта перехода на одноуровневую систему местного самоуправления

ЭТАП 0. Предварительный финансово-аналитический

Срок: до 6 месяцев. Уровень управления: субъект РФ + МО

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
0.1	Комплексный аудит МО	Финансово-экономический анализ: доходы/расходы, долговая нагрузка, доля трансфертов; кадровый потенциал; состояние инфраструктуры (ЖКХ, дороги, соцобъекты); инвентаризация муниципального имущества и обязательств	2 мес.	Правительство субъекта РФ, Депфин, ИОГВ в рамках полномочий, ОМСУ	Карта проблем и возможностей; кластеризация МО по готовности к реформе	Финансовая нестабильность; накопление «плохих» активов
0.2	Расчёт стоимости реформы	Расходы по ТК РФ (выходные пособия, переводы); переоформление документации и правоустанавливающих документов; регистрация прав собственности; объединение учреждений; ИТ-переход; расходы ликвидационных комиссий	3 мес.	Депфин, ИОГВ в рамках полномочий, ОМСУ	Финансовая модель реформы; перечень статей расходов регионального и местных бюджетов	Финансовая нестабильность
0.3	Анализ доходной части нового муниципального округа	Прогноз изменения доходной базы: налоговые поступления, нормативы НДФЛ, выпадающие доходы; сравнение с дореформенным	3 мес.	Депфин, ИОГВ в рамках полномочий, ОМСУ	Финансовая модель бюджета округа; расчёт необходимых компенсаций	Финансовая нестабильность

		периодом. Применение единого подхода к системе оплаты труда				
0.4	Кадровый анализ	Численность сотрудников ОМСУ района и поселений; квалификационны й профиль; возможности перевода и переобучения; выявление дублирующих должностей; формирование предварительного штатного расписания округа	3 мес.	Депгосслужбы, Дептруда, ОМСУ	Кадровая карта реформы; план трудоустройства	Кадровые потери
0.5	Изучение практик других регионов	Выездные визиты в округа, перешедшие на одноуровневую модель в 2022– 2025 гг.; анализ НПА; выявление скрытых рисков и «управленческих секретов»	3 мес.	Рабочая группа при Губернаторе, представители ИОГВ и ОМСУ	База лучших практик; перечень типовых рисков и способов их устранения	Юридически е коллизии; управленческ ие ошибки
0.6	Чек-лист по ФЗ-33	Системный анализ норм ФЗ- 33 применительно к особенностям региона: КМНС, труднодоступные территории. Создание перечня спорных вопросов и алгоритма их решения	3 мес.	Рабочая группа, правовое управление Аппарата Губернатора, Депполитики	Перечень спорных и особых вопросов; алгоритм решения	Юридически е коллизии
0.7	Социологич еское исследован ие (базовое)	Массовый опрос населения, фокус- группы в поселениях, контент-анализ СМИ и соцсетей; выявление уровня информированнос ти и отношения к реформе; фиксация базовых показателей для последующего мониторинга	3 мес.	Рабочая группа, Депполитики, подведомстве нные организации	Базовые показатели; выявление зон протестных настроений	Сопротивлен ие населения

0.8	Формирование рабочей группы при Губернаторе	Включить: представителей ЗС субъекта, Правительства, Депфина, представителей ИОГВ, глав МО, экспертов, представителей Совета МО. Утверждение плана-графика работы	2 мес.	Губернатор, Депполитики	Действующий координационный орган с утвержденным планом-графиком	Рассогласованность действий
------------	---	---	--------	-------------------------	--	-----------------------------

ЭТАП 1. Подготовительный – нормативно-правовой

Срок: до 10 месяцев. Уровень управления: субъект РФ + МО

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
1.1	Разработка закона «О территориальной организации МСУ в субъекте, статусе и границах МО»	Виды МО; учёт особенностей КМНС и труднодоступных районов	до 6 мес.	Законодательный орган субъекта, Правительство	Принятый закон субъекта	Юридические коллизии; правовая неопределённость
1.2	Разработка законов «О создании муниципальных округов»	Конкретные территории преобразования; границы; административные центры; состав населённых пунктов	до 6 мес.	Законодательный орган субъекта, Правительство, ОМСУ	Принятые законы	Правовая неопределённость
1.3	Разработка закона «О мерах поддержки и финансовом обеспечении преобразований МО субъекта»	По модели Закона Пермского края № 191-ПК: три механизма – а) субсидия на 3-5 лет; б) компенсация выпадающих доходов до восстановления дореформенного налогового потенциала; в) личная мотивация	до 6 мес.	Законодательный орган субъекта, Правительство, Депфин	Принятый закон; финансово обеспеченный переход	Финансовая нестабильность; сопротивление групп влияния

		руководителей. Дополнительно: компенсация выходных пособий; надбавки старостам; гранты ТОС				
1.4	Разработка закона «О перераспределении полномочий»	После анализа исполнения полномочий (мероприятие 0.1): определение перечня полномочий, переходящих от поселений к округу или к ИОГВ	После анализа, до конца срока полномочий ОМСУ	Законодательный орган субъекта, Правительство	Принятый закон	Дублирование функций; правовая неопределённость
1.5	Приведение НПА субъекта в соответствие с ФЗ-33	Инвентаризация всех НПА субъекта, регулирующих МСУ; систематическое внесение изменений	до 6 мес., но не позднее декабря 2026 г.	Законодательный орган субъекта, Правительство	Актуализированная нормативная база	Юридические коллизии
1.6	Разработка пакета модельных НПА для ОМСУ	Типовой устав муниципального округа; типовые положения о территориальных органах; типовые положения о структуре администрации; типовые переходные решения; чек-листы по правопреемству	до 6 мес.	Депполитики, правовое управление Аппарата Губернатора	Пакет готовых шаблонов для ОМСУ	Кадровые и правовые затруднения на местах
1.7	Формирование чек-листа НПА с персональными ответственными	Перечень всех требуемых актов (федеральных, региональных, муниципальных); приказы с ответственными и дедлайнами; контроль исполнения рабочей группой	до 3 мес.	Рабочая группа	Персональная ответственность; управляемый процесс	Рассогласованность

ЭТАП 2. Информационно-коммуникационный**Срок: весь период реформы. Уровень управления: субъект РФ + МО**

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
2.1	Разработка стратегии информационного сопровождения	Определить целевые аудитории: население; муниципальные служащие; главы и депутаты поселений; бизнес; элиты. Разработать отдельные сообщения для каждой группы. Определить каналы и график	до 2 мес., далее весь период	Рабочая группа, Депполитики, подведомственные организации, СМИ	Утверждённая стратегия	Спротивление населения и элит
2.2	Работа с главами и депутатами поселений	Разъяснительные встречи; демонстрация финансовых расчётов (выгоды реформы); обсуждение конкретных гарантий занятости; вовлечение в рабочие группы как соавторов реформы	до 6 мес.	Глава района, рабочая группа	Снижение сопротивления местных элит; формирование коалиции поддержки	Политическое сопротивление
2.3	Собрания в каждом поселении	Не менее 1 мероприятия на поселение; разъяснение целей, механизмов, гарантий; фиксация мнений жителей; публичное рассмотрение возражений	до 6 мес.	ОМСУ районов и поселений, при необходимости представители рабочей группы	Протоколы собраний; мнение жителей зафиксировано и учтено	Спротивление населения
2.4	Медиасопровождение и горячая линия	Публикации в региональных и муниципальных СМИ; соцсети; горячая линия (время ответа – до 5 минут); FAQ на официальных	Весь период	Рабочая группа, Депполитики, подведомственные организации, СМИ	Информированность населения $\geq 70\%$; снижение числа жалоб	Информационный вакуум

		сайтах; буклеты для отдалённых населённых пунктов (5 тыс. экз.)				
2.5	Привлечение лидеров мнений	Депутаты, общественные деятели, представители бизнеса, авторитетные жители – публичная поддержка реформы через СМИ, соцсети, выступления	Весь период	Рабочая группа	Повышение доверия к реформе	Сопротивление населения
2.6	Мониторинг информационной ситуации	Контент-анализ СМИ и соцсетей; регулярные социологические замеры; оперативная корректировка сообщений при негативных нарративах	Ежеквартально	Рабочая группа, Депполитики, подведомственные организации	Оперативное реагирование на негативные нарративы	Эскалация протеста

ЭТАП 3. Организационно-правовое преобразование

Срок: до 6 месяцев. Уровень управления: МО при поддержке субъекта

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
3.1	Инициирование преобразования	Обращение Главы района в представительный орган района о выдвижении инициативы преобразования поселений путём их объединения с наделением нового МО статусом муниципального округа; направление в советы депутатов поселений	до 1 мес.	Глава района	Запуск юридической процедуры	Правовая неопределённость
3.2	Разъяснительная работа с	Персональные встречи с главами и	до 1 мес.	Глава района, рабочая группа	Подготовленные участники	Политическое сопротивление

	депутатами поселений	депутатами каждого поселения; разбор опасений; демонстрация финансовых выгод				
3.3	Решения советов поселений о публичных слушаниях	Назначение публичных слушаний в каждом поселении по вопросу преобразования; опубликование решений в СМИ	до 1 мес.	Советы депутатов поселений	Запуск процедуры согласования	Юридические риски
3.4	Проведение публичных слушаний в поселениях	По одному мероприятию в каждом поселении; обязательная фиксация итогов в протоколах	до 1 мес.	Советы депутатов поселений, главы	Протоколы слушаний; мнение жителей зафиксировано	Социальное сопротивление
3.5	Решения поселений «О согласии на преобразование»	Принятие соответствующих решений советами депутатов поселений; направление инициатору	оперативно	Советы депутатов поселений	Юридическое согласие всех поселений	Правовые коллизии
3.6	Решение представительного органа района «О согласии на преобразование»	Принятие итогового решения на уровне района; публикация в СМИ	оперативно	Представительный орган района	Завершение процедуры согласования	Правовые коллизии
3.7	Законодательная инициатива в Законодательный орган субъекта	Подготовка и внесение представительным органом района пакета законопроектов: а) о преобразовании района в муниципальный округ; б) о статусе и границах муниципального округа;	до 2 мес.	Представительный орган района	Внесённый пакет законопроектов	Правовая неопределённость

		в) о формировании органов МСУ; г) изменения в закон о наименованиях органов; д) изменения в перечень МО; е) вопросы правопреемства				
3.8	Принятие законов Законодательным органом субъекта	Рассмотрение и принятие пакета законов о преобразовании	до 2 мес.	Законодательный орган субъекта	Принятые законы; правовая основа создания округа	Правовая неопределённость

ЭТАП 4. Формирование органов МСУ муниципального округа

Срок: в течение года . Уровень управления: МО при поддержке субъекта

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
4.1	Разработка структуры органов местного самоуправления муниципального округа	Определение структуры ОМСУ, перечня отраслевых органов; штатного расписания. Базовый принцип: слияние администраций района и поселений. Процедура ликвидации как альтернатива, если высока угроза судебных разбирательств с работниками	После вступления в силу закона субъекта	Рабочая группа	Определение структуры ОМСУ для изменений Устава	Кадровые потери
4.2	Утверждение схемы избирательных округов	Установление одномандатных избирательных округов, обеспечивающих представительство от каждого бывшего поселения; назначение выборов	до 1 мес.	Представительный орган муниципального округа / района	Обеспечено представительство во всех территориях	Утрата идентичности сообществ

4.3	Выборы депутатов представительного органа муниципального округа	Проведение избирательной кампании; единый день голосования – сентябрь текущего года	Сентябрь т.г.	ТИК, Избирательная комиссия субъекта	Сформированный представительный орган	Публичная протестная активность оппозиции
4.4	Первое организационное заседание представительного органа муниципального округа	Избрание председателя, заместителей; формирование комитетов и комиссий; принятие первых организационных НПА.	до 1 мес.	Депутаты представительного органа муниципального округа	Начало работы представительного органа	Публичная протестная активность оппозиции
4.5	Публичные слушания по проекту Устава МО	Обсуждение проекта устава; обязательный учёт предложений жителей	до 1 мес.	Депутаты представительного органа муниципального округа	Легитимный Устав	Утрата доверия
4.6	Принятие Устава МО	Регистрация Устава в Министерстве юстиции.	до 2 мес.	Депутаты представительного органа муниципального округа	Зарегистрированный Устав	Публичная протестная активность оппозиции
4.7	Конкурс и избрание Главы МО	Объявление конкурса; проведение; представление кандидатур Губернатором (если предусмотрено НПА субъекта); избрание Главы депутатами представительного органа муниципального округа	до 2 мес.	Депутаты представительного органа муниципального округа, конкурсная комиссия	Избранный Глава МО	Публичная протестная активность оппозиции
4.8	Утверждение структуры администрации	Принятие решения об администрации округа; утверждение Положений об отраслевых органах; назначение руководителей	до 2 мес.	Представительный орган муниципального округа, Глава МО	Действующая администрация округа	Публичная протестная активность оппозиции
4.9	Формирование КСП муниципального округа	Образование контрольно-счётного органа; назначение	до 1 мес.	Представительный орган муниципального округа	Орган муниципального финансового контроля	Раскол групп влияния

		председателя и сотрудников		о округа, Глава МО		
--	--	----------------------------	--	--------------------	--	--

ЭТАП 5. Ликвидационные мероприятия

Срок: до 8 месяцев. Уровень управления: МО

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
5.1	Уведомление сотрудников об увольнении / переводе	Уведомление всех сотрудников администраций поселений и района за 2 месяца (в соответствии с ТК РФ); одновременно – предложение перевода в администрацию округа или территориальные органы	до 2 мес.	Главы поселений, и.о. Главы МО	Соблюдение трудовых гарантий	Социальная напряжённость
5.2	Перевод сотрудников	Перевод с сохранением уровня оплаты труда не ниже прежнего; приоритетное трудоустройство квалифицированных специалистов; целевое заполнение $\geq 80\%$ штата округа за счёт прежних сотрудников	до 2 мес.	И.о. Главы МО, кадровые службы	Кадровый состав укомплектован	Кадровые потери
5.3	Создание ликвидационных комиссий	Создание комиссий для администраций поселений и района; проведение ликвидационных процедур в соответствии с ГК РФ; методическое сопровождение от региона	до 2 мес.	Ликвидационные комиссии, администрация МО	Юридически корректная ликвидация	Юридические коллизии

5.4	Передача имущества и документов	Инвентаризация; акты приёма-передачи имущества, обязательств, архивов; регистрация права собственности округа в Росреестре	до 5 мес.	Ликвидационные комиссии, Росреестр	Имущество оформлено на муниципальный округ	Управленческие сбои
5.5	Изменения в учредительные документы учреждений	Приведение уставов муниципальных учреждений и предприятий в соответствие с новым учредителем; укрупнение учреждений (объединение) района и поселений там, где это экономически целесообразно	до 6 мес.	Руководители учреждений, администрация МО	Актуализированная правовая база учреждений	Юридические коллизии
5.6	Внесение данных в ЕГРЮЛ, направление в Росстат	Регистрация изменений; направление актуальных сведений в тер. органы Росстата	По мере готовности	Ликвидационные комиссии	Актуальные данные в государственных реестрах	Правовые коллизии

ЭТАП 6. Финансово-бюджетная интеграция

Срок: до 2 месяцев. Уровень управления: МО при участии Депфина субъекта

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
6.1	Консолидация бюджетов	Объединение бюджетов района и всех поселений в единый бюджет муниципального округа; применение единого подхода к системе оплаты труда в новом бюджете	С начала финансового года, следующего за принятием закона	Финансовые органы района, Депфин	Единый сбалансированный бюджет	Финансовая нестабильность
6.2	Принятие бюджета	Разработка и утверждение	В сроки	Депутаты представительн	Действующий бюджет;	Раскол групп влияния

	МО на будущий год	первого бюджета муниципального округа в сроки, установленные БК РФ.	по БК РФ	ого органа муниципального округа, Глава МО	непрерывность финансирования	
6.3	Компенсация выпадающих доходов	Перечисление компенсации из регионального бюджета на выпадающие доходы (прежде всего НДСЛ) до достижения дореформенного уровня налогового потенциала	В течение переходного периода	Депфин	Бюджетная стабильность в переходный период	Финансовая нестабильность
6.4	Субсидия	Предоставление субсидии на программы развития территории в размере, равном экономии на административных расходах по сравнению с дореформенным периодом; срок – 3-5 лет	С момента преобразования, на 3-5 лет	Депфин	Целевые средства на развитие инфраструктуры	Снижение управленческого качества
6.5	Единый подход к оплате труда	Принятие единого положения об оплате труда муниципальных служащих округа; устранение межпоселенческой дифференциации окладов	до 1 мес.	Глава МО, представительный орган муниципального округа	Единая система оплаты; снижение конфликтности	Социальная напряжённость
6.6	Формирование резервного фонда	Создание резервного фонда (администрации) МО для оперативного решения неотложных задач переходного периода; рекомендуемый объём – не менее	При утверждении бюджета	Депутаты представительного органа муниципального округа, Глава МО	Финансовая «подушка безопасности»	Финансовые риски; форс-мажор

		10% от доходов бюджета				
6.7	Повышенные нормативы отчислений от НДФЛ	Установление на 5-7 лет повышенного норматива отчислений от НДФЛ для вновь образованных муниципальных округов по модели Алтайского края и Ростовской области	До начала преобразования	Законодательный орган субъекта, Депфин	Устойчивая доходная база округа	Финансовая несамостоятельность
6.8	Диверсификация доходной базы	Меры по увеличению собственных налоговых и неналоговых доходов: инвентаризация и вовлечение в оборот муниципального имущества; работа с инвесторами; поддержка малого бизнеса	На весь период	Администрация МО	Снижение зависимости от трансфертов	Финансовая несамостоятельность

ЭТАП 7. Кадровое сопровождение реформы

Срок: до 9 месяцев. Уровень управления: субъект РФ + МО

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
7.1	Предоставление субсидий из регионального бюджета для компенсации расходов на оргштатные мероприятия	Возмещение из бюджета субъекта расходов на выплату выходных пособий сотрудникам ликвидируемых администраций поселений, которые не были трудоустроены	В течение переходного периода	Депфин	Соблюдение трудовых гарантий; снижение сопротивления	Социальная напряжённость; сопротивление реформе
7.2	Законодательные гарантии сохранения	Законодательное закрепление гарантии: оклад переводимого	До начала преобразования	Законодательный орган субъекта	Отсутствие ухудшения условий труда	Кадровые потери; сопротивление

	оплаты труда	сотрудника – не ниже прежнего				
7.3	Программы переподготовки и повышения квалификации	Курсы для сотрудников по новым компетенциям: цифровое управление, бюджетное планирование укрупнённых МО, публичные коммуникации, работа с населением; объём – не менее 40 часов	Весь период	Депгосслужбы, Дептруда, Учебные центры	Квалифицированный кадровый состав муниципального округа	Кадровый дефицит
7.4	Формирование кадрового резерва	Включение аттестованных служащих ликвидируемых ОМСУ, успешно прошедших аттестацию, в кадровый резерв для замещения должностей в муниципальных округах	до 6 мес.	Депгосслужбы, Администрации муниципальных округов / районов	Приоритетное замещение должностей в муниципальном округе	Кадровые потери
7.5	«Школа муниципального управления»	Обучающая программа для новых глав муниципальных округов, заместителей и депутатов: основы управления укрупнённой территорией; стратегическое планирование; работа с населением; ФЗ-33	до 3 мес.	Депгосслужбы, РИУ, РАНХиГС (Представительство Президентской академии)	Подготовленные руководители и депутаты	Управленческий дефицит
7.6	Личная мотивация руководителей	«Компенсации» для глав и председателей советов упраздняемых поселений: денежное пособие в размере среднемесячной зарплаты за	В течение переходного периода	Депфин, Депполитики	Снижение сопротивления ключевых акторов	Политическое сопротивление

		каждый год срока полномочий (но не менее 6 месяцев) при досрочном завершении реформы. По модели Кузбасса – премии за досрочное выполнение				
7.7	Содействие трудоустройству высвобождаемых сотрудников	Для тех, кто не переведён: программы переобучения; содействие в поиске работы через службу занятости; приоритетное включение в программы занятости региона	до 9 мес.	Депгосслужбы, Дептруда, Учебные центры	Снижение безработицы среди бывших служащих	Социальная напряжённость
7.8	Стажировки в успешных округах других регионов	Направление 10-15 специалистов и руководителей в муниципальные округа других регионов, успешно прошедших реформу; изучение реальных управленческих практик	до 9 мес.	Депполитики, Администрации и муниципальных округов / районов	Перенос лучших практик в субъект	Управленческий дефицит

ЭТАП 8. Создание территориальных органов и сохранение доступности власти

Срок: до 8 месяцев + постоянно. Уровень управления: МО

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
8.1	Разработка положений о территориальных органах	Определение полномочий (приём заявлений, ЖКХ, благоустройство, первичная работа с населением);	до 6 мес.	Глава МО, представительный орган муниципального округа	Утверждённые положения с реальными полномочиями	Утрата доступности власти

		штата (3-5 чел.); порядка взаимодействия с администрацией округа; размещения в имеющихся зданиях бывших администраций				
8.2	Создание сети территориал ьных отделов	Открытие территориально го органа в каждом бывшем административн ом центре поселения; размещение в существующих зданиях (без строительства); немедленный запуск приёма населения	до 3 мес.	Администраци я муниципальног о округа	Доступная власть в каждом поселении	Отдалённость власти от населения
8.3	Назначение старост	В населённых пунктах, где не создаётся территориальны й орган, – назначение старост; утверждение Положения о старостах с реальными полномочиями; финансирование из бюджета МО (надбавки); дополнительные выплаты в переходный период (компенсация расходов и разовые вознаграждения в муниципалитета х по МНПА)	до 8 мес.	Представитель ный орган муниципальног о округа, администрация	Канал связи с населением в малых сёлах	Утрата связи с жителями
8.4	Поддержка ТОС	Утверждение порядка предоставления грантов ТОС; объём – до 500 тыс. руб. на	до 8 мес. и далее	Представитель ный орган муниципальног о округа, администрация ,	Активное гражданское участие; сохранение локальной идентичности	Утрата идентичности сообществ

		проект; не менее 10 проектов в год; обучение активистов ТОС, обучение механизму инициативных проектов		Депмоложёжи, Центр гражданских инициатив		
8.5	График выездов руководства	Регулярные выезды руководителей администрации в каждое поселение – не реже 1 раза в месяц; мобильные приёмные (3 единицы) для отдалённых населённых пунктов	до 8 мес. и далее	Глава МО, заместители	Непосредственный контакт власти с жителями	Утрата доверия
8.6	Цифровые сервисы для граждан	Запуск единого портала муниципального округа (онлайн-сервисы, подача заявлений, публичная отчётность); онлайн-приёмные; мониторинг удовлетворённости через цифровые каналы	до 6 мес.	Администрация МО, Депинформтехнологий	Охват онлайн-сервисами $\geq 60\%$ жителей через год	Отдалённость власти

ЭТАП 9. Мониторинг, оценка и корректировка

Срок: с начала реформы – постоянно. **Уровень управления:** субъект РФ + МО

№	Мероприятие	Содержание и обоснование	Срок	Ответственный	Ожидаемый результат	Барьер, который минимизирует
9.1	Определение системы КПЭ	Утверждение целевых показателей эффективности реформы: доля муниципальных районов в форме муниципальных округов = 100% к	до 3 мес.	Рабочая группа, Депполитики, Депфин	Измеримые показатели успеха	Невозможность оценки результатов

		01.01.2028; снижение административных расходов на 15%; удовлетворённость населения \geq 65%; снижение числа жалоб на 30%; время ответа на обращения \leq 5 рабочих дней				
9.2	Ежеквартальный мониторинг	Сбор данных по КПЭ; отчёты рабочей группы Губернатору; публичная сводка для населения	Ежеквартально	Рабочая группа, Депполитики	Оперативная информация о ходе реформы	Накопление нерешённых проблем
9.3	Социологические замеры	Опросы удовлетворённости населения качеством услуг и доверием к власти; фокус-группы; не менее 2 замеров в год	2 раза в год	Депполитики, подведомственные организации	Обратная связь от жителей; выявление болевых точек	Утрата доверия
9.4	«Горячая линия» правовой поддержки для ОМСУ	Создание консультационного центра при региональном Совете МО для ОМСУ в процессе преобразования; возможность оперативного получения методической помощи; срок обработки обращения – до 3 рабочих дней	С сентября 2026	Совет МО субъекта, Депполитики, подведомственные организации	Оперативная методическая помощь на местах	Юридические коллизии; управленческие ошибки
9.5	Гибкая корректировка мер поддержки	По итогам мониторинга: продление субсидий, увеличение компенсаций, изменение НПА; корректировка сроков для отдельных территорий (особенно	По итогам каждого квартала	Рабочая группа, Правительство, Законодательный орган субъекта	Гибкая, адаптивная система поддержки	Накопление рисков

		КМНС и труднодоступных)				
9.6	Итоговая независимая оценка	Независимый аудит эффективности реформы через 2 года после завершения; публичный отчёт; сравнение с базовыми показателями (мероприятие 0.7).	Каждые 5-10 лет	Независимые эксперты, РАНХиГС	Объективная оценка; база для решений о дальнейшем развитии	Управленческие ошибки
9.7	Конкурс лучших практик муниципальных округов	Ежегодный конкурс среди муниципальных округов по ключевым показателям; призовой фонд из регионального бюджета; публичное тиражирование победивших практик через все каналы	Ежегодно с момента создания	Правительство субъекта	Мотивация к эффективному управлению; обмен опытом	Снижение управленческого качества