

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

DOI: 10.15838/esc.2018.1.55.9

УДК 332.1 (470.12), ББК 65.050.23 (2Рос – 4Вол)

© Бухвальд Е.М.*, Ворошилов Н.В.

Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления



**Евгений Моисеевич
БУХВАЛЬД**

Институт экономики Российской академии наук
Москва, Российская Федерация, 117218, Нахимовский пр., д. 32
E-mail: buchvald@mail.ru



**Николай Владимирович
ВОРОШИЛОВ**

Вологодский научный центр Российской академии наук
Вологда, Российская Федерация, 160014, г. ул. Горького, д. 56а
E-mail: niks789@yandex.ru

Аннотация. Целью данной статьи выступают оценка тенденций и выявление ключевых проблем социально-экономического развития муниципальных образований и института местного самоуправления, определение путей решения наиболее острых из них. Тенденции развития муниципалитетов рассматриваются во взаимосвязи с процессами реформирования местного самоуправления; при этом анализ осуществляется не только на основе данных статистики, но и с использованием результатов мониторинга местного самоуправления, проводимого в Вологодской области с 2007 г. в форме анкетного опроса глав муниципалитетов. Это отличает выполненную работу от аналогичных работ других ученых и формирует ее научную новизну. Для достижения

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 17-02-00043 «Малое и среднее предпринимательство в система стратегического планирования в Российской Федерации».

Для цитирования: 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

For citation: Bukhval'd E.M., Voroshilov N.V. Current issues in the development of municipal entities and in reforming the institution of local self-government. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2018, vol. 11, no. 1, pp. 132-147. DOI: 10.15838/esc.2018.1.55.9

поставленной цели использованы такие научные методы, как экономический, статистический и компаративный анализ, методы обобщения и экспертного опроса, монографический метод. Установлено, что основными проблемами, сдерживающими эффективное управление развитием муниципалитетов, являются: несовершенство законодательства, регламентирующего развитие местного самоуправления; дефицит собственных доходных источников и недостаточность финансовой поддержки со стороны государства; низкая эффективность взаимодействия с органами государственной власти; отсутствие полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципалитета; пассивность местного населения; ограниченность полномочий органов местного самоуправления в сфере экономического развития территории. Показано, что институт местного самоуправления в России находится в постоянном процессе реформирования, которое пока никак не направлено на решение ключевой проблемы муниципалитетов – низкой финансово-экономической самостоятельности. Так, в 2014–2017 гг. на федеральном уровне были приняты решения, в соответствии с которыми значительно сокращено количество вопросов местного значения сельских поселений; вопросы выбора порядка формирования органов местного самоуправления решаются теперь на региональном уровне; установлена возможность фактического преобразования муниципальных районов в городские округа. Обосновано, что всё это приводит лишь к ослаблению роли института местного самоуправления. Предложены рекомендации по устранению вероятных негативных последствий подобного реформирования. Результаты проведенного нами исследования могут быть использованы в деятельности федеральных и региональных органов власти, а также служить базой для дальнейших исследований по данной тематике, касающихся развития организационных и финансово-экономических основ функционирования института местного самоуправления.

Ключевые слова: муниципальные образования, местное самоуправление, социально-экономическое развитие, дифференциация, регион, Вологодская область.

Введение. Современные проблемы социально-экономического развития страны, ее регионов и муниципальных образований во многом связаны с последствиями радикального перехода к рыночной экономике и общеэкономического спада 1990-х годов, с усилением централизации бюджетных ресурсов и ограничением вследствие этого возможностей самостоятельного решения органами власти субфедерального уровня проблем социально-экономического развития территорий.

Управление развитием территорий в России в настоящее время носит в основном недостаточно комплексный характер, часто не учитывает специфику конкретных территорий и в результате этого не является эффективным. Последнее порождается усилением бюрократизации во взаимодействии между уровнями власти, чрезмерным контролем над муниципальными образованиями. Подобная ситуация представляет собой следствие восприятия муниципального звена преимущественно как самого нижнего уровня власти и управления, а не как самостоятельного и равноправного партнера в решении проблем социально-эко-

номического развития территорий. Не получает достаточного практического воплощения и особая природа местного самоуправления, сочетающего начала публичной власти и гражданского общества. Кроме того, проводимая в последние годы непродуманная политика «оптимизации» учреждений социальной сферы (а в большинстве случаев – их фактическая ликвидация, особенно в сельской местности) приводит к негативным последствиям, то есть к дальнейшему ограничению перспектив развития муниципальных образований, миграционному оттоку населения в города, вымиранию целых населенных пунктов. Нельзя не упомянуть о сложившейся в России модели экономических отношений, когда в большинстве случаев интересы собственников крупных корпораций преобладают над интересами развития страны и ее территорий. В этой связи актуализируются вопросы оценки тенденций и выявления ключевых проблем социально-экономического развития муниципальных образований, а также поиска путей решения наиболее острых из них, что и выступает целью данной статьи.

Описание методики исследования и обоснования ее выбора

Для достижения обозначенной цели использовались методы экономического, статистического и компаративного анализа, методы обобщения и экспертного опроса, монографический метод. Методологическую основу составили труды отечественных и зарубежных экономистов в области региональной экономики, государственного и муниципального управления.

Следует отметить, что вопросы исследования проблем местного самоуправления (МСУ) в России и оценки его реформирования представлены в трудах Р.В. Бабуна; Е.М. Бухвальда [1; 2]; В.И. Василева; О.Б. Глезер; В.Г. Игнатов; В.И. Клисторина [3]; В.Н. Лексина [4]; Э. Маркварта [5]; А.С. Маршалловой; А.С. Новоселова; А.В. Одинцовой [6]; Р.В. Петухова; Т.В. Сумской; Т.В. Усковой [1; 7]; В.Е. Чиркина; А.Н. Швецова [8]; Е.С. Шоминой; Е.С. Шугриной [9] и других. В настоящее время развитие муниципальных образований рассматривается чаще всего в контексте формирования в стране единой системы стратегического планирования, институтов развития на местном уровне, определения роли муниципалитетов и института местного самоуправления в пространственном развитии страны, совершенствования «зональных» инструментов стимулирования экономической динамики территорий [10] (особые экономические зоны, территории опережающего развития, зоны территориального развития, кластеры и т.д.) и агломераций [11], обеспечения саморазвития локальных территорий. Данные тенденции во многом характерны и для мировой науки, в которой также значительное внимание уделяется вопросам реформирования системы управления на местном уровне [12; 13; 14] и необходимости обеспечения глобальной конкурентоспособности регионов на основе сильной местной экономики (это является приоритетом территориальной повестки ЕС до 2020 года [15; 16]).

Исследования тенденций и особенностей развития института МСУ в регионах России проводятся также Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Всероссийским советом местного самоуправления, ассоциациями (советами) муниципальных об-

разований субъектов Федерации, межрегиональными ассоциациями муниципальных образований (например, Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов [17]). Однако в большинстве случаев такие исследования носят разовый характер, направлены на изучение отдельных, весьма узких вопросов. Исходя из этого, современные проблемы развития муниципальных образований рассматриваются в нашей работе во взаимосвязи с тенденциями реформирования института местного самоуправления. Выводы и предложения обосновываются результатами анализа не только статистических данных, но и многолетнего мониторинга функционирования института МСУ, проводимого в Вологодской области в форме ежегодного анкетного опроса глав муниципальных образований, что, безусловно, является элементом научной новизны в публикуемой статье.

Результаты исследования. На примере Вологодской области рассмотрим более детально ситуацию в муниципальных образованиях, для которых острота и многообразие проблем существенно характернее, нежели различия между регионами в общефедеральном социально-экономическом пространстве. Так, среди основных проблем муниципальных образований Вологодской области на современном этапе можно отметить следующие.

Во-первых, значительная неравномерность развития муниципальных районов, обусловленная заметными различиями в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития. В России в 1990-е годы в результате существенного снижения роли государства в регулировании процессов пространственного развития, а также вследствие конкуренции муниципальных образований за население, инвестиции, за средства федеральной поддержки и пр. обострились проблемы муниципалитетов, и в первую очередь значительно усилилась территориальная дифференциация¹.

¹ Под территориальной дифференциацией мы понимаем объективное явление, обусловленное множеством факторов природно-географического, экономического, политического характера и выражающееся в значительных различиях по основным параметрам социально-экономического развития между странами, регионами и муниципальными образованиями.

В Вологодской области наибольшая острота внутрирегиональной дифференциации территорий наблюдается в экономической сфере (табл. 1).

Разрыв между муниципальными районами по показателю среднедушевого объёма промышленного производства увеличился с 30 раз в 1991 г. до 733 раз в 2013 г., сельскохозяйственного – с 10 до 19 раз, инвестиций – с 2,5 до 160 раз соответственно. В социальной сфере различия по ряду параметров (в частности, обеспеченность врачами, жильём и оборот розничной торговли) к 2015 г. сократились.

Более детальная оценка дифференциации и ее долговременных трендов весьма важна для регулирования пространственной структуры экономики региона, включая целевые меры поддержки и «вытягивания» депрессивных и отсталых муниципалитетов; обоснования гибких подходов к системе межбюджетных отношений на субрегиональном уровне и экономически мотивированных подходов к институциональным изменениям в системе местного самоуправления.

Во-вторых, это усиление концентрации хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах. В области 86% объёма отгрузки продукции промышленного производства (в стоимостном выражении)

и 79% инвестиций приходится на два городских округа (Вологда и Череповец), а почти 2/3 (61%) объёма сельскохозяйственного производства – на четыре прилегающих к ним района (Вологодский, Грязовецкий, Череповецкий и Шекснинский). Вследствие этого происходит сужение возможностей и перспектив развития большинства периферийных территорий, снижение уровня жизни их населения и его значительный миграционный отток.

В-третьих, существенное отставание уровня и качества жизни населения районов от среднеобластных показателей. В 1991–2011, 2013–2015 гг. лидером по уровню оплаты труда был г. Череповец (как промышленный центр области), опережавший в 1991 г. район с наименьшим значением данного показателя (Чагодощенский) в 1,7 раза, в 2015 г. – в 2,1 раза (Кичменгско-Городецкий). В 2012 г. в лидеры по размеру среднемесячной заработной платы вышел Нюксенский район – 34 199 руб., что в 2,9 раза выше, чем в Кичменгско-Городецком (11 791 руб.). В 25 районах области в 2001–2015 гг. уровень оплаты труда был ниже среднеобластного значения, а в 11–15 районах ниже и среднерайонных значений. По итогам 2015 г. размер заработной платы в пятнадцати районах области не превышал стоимости двух областных прожиточных минимумов.

Таблица 1. Соотношение максимального и минимального значений показателей муниципальных районов Вологодской области, раз

Показатель	Год									
	1991	1996	2001	2006	2011	2012	2013	2014	2015	
Объём производства промышленной продукции на 1 жителя	29,9	40,6	78,8	47,7	537,3 ¹	366,2 ¹	733,5 ¹	23,0 ^{1,2}	29,3 ^{1,2}	
Объём производства сельскохозяйственной продукции на 1 жителя	10,1	10,1	9,7	20,1	19,6	19,6	19,1	18,9	18,1	
Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя	2,5	14,7	26,8	35,3	22,2 ¹	83,8 ¹	160,4 ¹	72,0 ¹	52,1 ¹	
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	1,3	2,2	2,0	1,5	2,1	2,9	1,9	1,8	1,8	
Оборот розничной торговли на 1 жителя	1,3	3,0	2,8	2,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	
Обеспеченность населения врачами на 10000 населения	2,8	2,8	3,6	3,5	3,4	3,4	3,0	3,4	2,5	
Обеспеченность населения жильём	1,5	1,5	1,4	1,8	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8	

1 – Без учёта субъектов малого предпринимательства.

2 – Различия между районами по объёму отгрузки продукции.

Источники: рассчитано по: Районы Вологодской области в 1990 – 1999 годах: стат. сборник / Вологдастат. Вологда, 2001. 384 с.; Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000–2015: стат. сборник / Вологдастат. Вологда, 2016. 308 с.

В-четвёртых, это слабая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований. Возможности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, удовлетворению основных потребностей и нужд населения и обеспечению условий его жизнедеятельности напрямую определяются размером финансовых средств, аккумулируемых в местном бюджете. Собственные источники формирования местных бюджетов в России (земельный налог и налог на имущество физических лиц), а также отчисления от ряда налогов недостаточны для формирования доходной базы бюджета для полного и качественного решения вопросов местного значения. Большую часть (более половины) доходов местных бюджетов по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субсидии и субвенции).

По итогам 2016 г. 47,8% общего объёма доходов всех местных бюджетов страны аккумулируется в городских округах, 40,2% – в муниципальных районах. На сельские поселения приходится 5,3% доходов, хотя больше всего образовано именно сельских поселений (около 18 тыс. единиц).

За 2006–2016 гг. наибольшую динамику показали доходы местных бюджетов поселений (рост составил 3,9 раза), за 2009–2016 гг. – бюджеты районов и городских округов (1,5 раза). Однако в сопоставимых ценах (с учётом индекса потребительских цен) по сравнению с 2009 г. отмечается снижение доходов всех местных бюджетов (за исключением внутригородских территорий городов федерального значения): в среднем по России – на 12%, по Вологодской области – на 25%. При этом следует отметить, что число вопросов местного значения муниципальных образований (за исключением поселений) увеличилось за 10 лет в полтора раза, возросло и количество переданных на местный уровень государственных полномочий. Эти факты свидетельствуют о том, что у органов местного самоуправления стало меньше возможностей, финансовых ресурсов для полного и качественного решения всех вопросов местного значения.

Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов местных бюджетов (за исключением внутригородских территорий) весь анализируемый период не превышала 60% общего объёма доходов (табл. 2). Минимальное значение данного показателя в целом по стране

Таблица 2. Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов муниципальных образований Российской Федерации и Вологодской области за 2006–2016 гг. в общем объёме доходов, %

Вид муниципального образования	2006 г.	2009 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г. к 2006 г., п.п.	2006 г. к 2009 г., п.п.
Сельские поселения	-	-	-	40,7	-	-
- в т.ч. Вологодская область	-	-	-	27,8	-	-
Городские поселения	-	-	-	58,6	-	-
- в т.ч. Вологодская область	-	-	-	49,0	-	-
Городские и сельские поселения	33,3	40,6	48,5	48,6	+15,4	+8,0
- в т.ч. Вологодская область	28,4	34,4	38,9	36,5	+8,1	+2,1
Муниципальные районы	27,6	24,9	25,2	26,0	-1,5	+1,1
- в т.ч. Вологодская область	15,4	17,7	29,7	35,0	+19,6	+17,3
Городские округа	49,6	51,6	43,3	42,3	-7,3	-9,3
- в т.ч. Вологодская область	44,8	62,7	44,5	45,9	+1,1	-16,8
Внутригородские МО городов федерального значения (ВМОГФЗ)	77,0	55,0	75,7	75,4	-1,6	+20,4
Местные бюджеты (2006 г. *)	46,4	-	-	-	-	-
Внутригородские районы	-	-	-	33,1	-	-
Городские округа с внутригородским делением	-	-	-	41,6	-	-
Все МО	39,7	39,6	36,6	36,5	-3,1	-3,1
- в т.ч. Вологодская область	32,2	38,9	36,9	39,8	+7,6	+0,9

* Бюджеты муниципальных образований, не относившихся в 2006 г. к поселениям, районам или городским округам (в тех субъектах Российской Федерации, в которых федеральный закон № 131-ФЗ не вступил в полную силу с 1 января 2006 г.).
 Источник: рассчитано по: Отчёты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Федерального казначейства. URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

Таблица 3. Оценка результатов изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления (в % от числа ответивших глав муниципальных образований)

Вариант ответа	Муниципальные образования								
	Муниципальные районы			Городские поселения			Сельские поселения		
	2006 г.	2015 г.	2016 г.	2006 г.	2015 г.	2016 г.	2006 г.	2015 г.	2016 г.
Положительно	57,1	41,2	16,7	77,8	30,0	35,7	63,5	27,3	25,3
Ситуация не изменилась	42,9	35,3	72,2	0,0	30,0	57,1	21,2	36,4	37,4
Отрицательно	0,0	23,5	11,1	22,2	40,0	7,1	15,3	36,4	37,4

Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ФГБУН ВолНЦ РАН (ранее – ИСЭРТ РАН). Вологда, 2007–2017.

отмечается в муниципальных районах (26%). В Вологодской области в последние годы удалось укрепить финансовую базу местных бюджетов путём замены дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ, отсюда доля собственных доходов в районах выросла за 2006–2016 гг. на 19,6 п.п., в поселениях – на 8,1 п.п. соответственно. Однако настораживает заметное снижение данного показателя к 2016 г. по сравнению с 2009 г. в городских округах – на 9,3 п.п. в целом по России (на 16,8 п.п. в Вологодской области).

Доля собственных доходов (налоговые и неналоговые доходы бюджета) муниципальных районов Вологодской области в 2006–2016 гг. была менее 50%.

В структуре расходов местных бюджетов России преобладают расходы на образование (48,1% всех расходов), жилищно-коммунальное хозяйство (12,6%), национальную экономику (10,7%), управление – общегосударственные вопросы (9,3%). В бюджетах поселений более высокая доля расходов на управление, ЖКХ и культуру (22,3, 35,1 и 15,1% соответственно). За 2006–2016 гг. в целом по муниципалитетам произошло снижение доли расходов на здравоохранение (данные полномочия были фактически переданы на уровень субъекта Федерации) и ЖКХ. В то же время наблюдался рост расходов на национальную экономику: с 1,4 до 13,8%. Хотя это в большей степени обусловлено тем, что разделе «Национальная экономика» отражаются в основном расходы муниципалитетов на дорожное хозяйство и транспорт. Так, доля расходов на реальный сектор экономики (сельское и лесное хозяйство) в структуре расходов по данному разделу в 2016 г. в муниципальных районах Вологодской области составила всего 3,9%.

В-пятых, на устойчивости трендов социально-экономической дифференциации территорий сказывается нерешенность проблем функционирования самого местного самоуправления, отсутствие экономически мотивированных и, следовательно, максимально продуктивных новаций в его институциональной структуре. Проводимые здесь изменения характеризуются отсутствием как экономических обоснований, так и четкого целеполагания.

Согласно данным анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области², результаты изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления, положительно оценили по итогам 2016 г. лишь 17–36% респондентов. При этом доля позитивных оценок заметно снизилась по сравнению с уровнем 2006 г. (табл. 3).

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешенностью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются:

- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития местного самоуправления;
- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников,

² Для исследования проблем и перспектив реформы местного самоуправления Вологодским научным центром Российской академии наук (ВолНЦ РАН, ранее – ИСЭРТ РАН) с 2007 г. проводится анкетный опрос глав муниципальных образований Вологодской области. На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 160–210 глав муниципальных образований из 218–372-х, что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2017 года – по итогам 2017 года.

недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);

- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти («бюрократические проволочки», несогласованность программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);

- отсутствие полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципалитета и его налоговом потенциале;

- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учёта балансов интереса бизнеса, власти и населения в процессе развития территории.

В-шестых, на сложившуюся ситуацию негативно влияет дефицит квалифицированных кадров в органах местного самоуправления. Более трети опрошенных глав районов Вологодской области оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую. Кроме того, по мнению большинства из них, уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих можно оценить только как удовлетворительный (в 2016 г. на это указали 69% руководителей муниципальных районов, 79% — городских поселений и 46% — сельских).

Во многом кадровые проблемы связаны с невысоким уровнем оплаты труда в органах МСУ, относительной непопулярностью деятельности такого рода среди наиболее активной молодежи и непривлекательностью жизни в сельской местности. Так, согласно данным Росстата, в среднем по стране размер оплаты труда в органах местного самоуправления в 2016 г. составлял всего 78,7% от средней зарплаты по экономике (без учёта субъектов малого предпринимательства), а в Центральном и Сибирском округах — ещё меньше (63 и 78% соответственно).

В-седьмых, низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.

Большинство руководителей муниципальных образований области в 2016 году оценили результаты сотрудничества с органами государственной власти области только как низкие и

удовлетворительные, исключение составили лишь 4–5 органов исполнительной власти. Основные причины такого положения главы видят в финансовой зависимости муниципальных органов (на это указали 83% руководителей муниципальных районов, 79% — городских и 69% — сельских поселений), отсутствии у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах (50, 29 и 64% соответственно), отсутствии дифференцированной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (50, 50 и 42%), противоречивости системы разграничения полномочий (44, 36 и 42%).

Эффективное управление муниципальным развитием сдерживают также законодательные и правовые сложности, препятствия и ограничения. Несмотря на то, что по сравнению с первоначальным перечнем в полтора раза увеличилось число вопросов местного значения районов, городских округов и городских поселений, существенного перераспределения соответствующих доходных источников бюджета между уровнями власти не было. При этом заметно выросло количество государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень. Однако полномочия органов МСУ недостаточно четко прописаны в отраслевом законодательстве. Имеют место и противоречивость самой системы разграничения полномочий, и несоответствие ряда вопросов местного значения природе и содержанию местного самоуправления.

Вместе с тем сохраняется неэффективность территориальной структуры муниципальных образований. Сетка муниципалитетов была сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования преимущественно в границах территорий бывших сельских и городских советов, но без учёта критериев формирования финансово-экономической базы муниципального образования в современных условиях. Данные проблемы характерны и для большинства муниципальных образований всех субъектов Федерации. Для их решения требуется прежде всего наличие эффективной системы государственного управления развитием территорий, поддержки института местного самоуправления.

Управление пространственным развитием страны должно строиться на основе единой региональной политики, чёткого понимания приоритетов, особенностей и перспектив развития различных территорий страны. Концептуальные положения такой политики должны быть закреплены в нормативных актах.

Согласно Указу Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16 января № 13 в качестве одного из принципов этой политики выступает необходимость дифференцированного подхода к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей.

В соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ стратегия пространственного развития страны должна разрабатываться на основе положений государственной политики регионального развития в целях реализации стратегии социально-экономического развития и стратегии национальной безопасности России, определять приоритеты, цели и задачи регионального развития и меры по их достижению и решению. Разработать стратегию пространственного развития Российской Федерации предусматривается в 2018 году.

Хотя на начало октября 2017 г. проект данной Стратегии не был опубликован на официальном сайте какого-либо федерального органа государственной власти, однако уже с 2016 г. в научных и общественных кругах идет его обсуждение. Поскольку в Интернете размещён проект «Концепции Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года»³, можно предположить, что обсуждается именно этот документ, находящийся еще в стадии доработки. Ознакомление с данным вариантом Стратегии позволяет сделать ряд принципиальных выводов.

³ Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года. Проект]. URL: http://карьеру-евразии.pdf/uploadedFiles/files/Kontseptsiya_SPR.pdf.

1. Проектом Стратегии предусмотрено 3 сценария пространственного развития страны: консервативный, поляризованного развития, диверсифицированного пространственного роста. Однако в этом случае не проанализированы реальные возможности, условия, угрозы и риски реализации каждого сценария. Декларирование реализации третьего сценария как целевого может остаться всего лишь «красивой картинкой», так как не подкреплено никакими конкретными механизмами.

2. Важной задачей Стратегии пространственного развития России на долгосрочный период предполагается формирование макро-регионов, что позволит обеспечить интеграцию всех без исключения субъектов Федерации в единое экономическое пространство при сохранении их самостоятельности. При этом из проекта Стратегии нельзя понять, на основе каких критериев будут сформированы данные макрорегионы, учитывая уже сложившуюся в рамках федеральных округов целостную систему управления. Кроме того, предусматриваемое проектом поэтапное формирование макрорегионов вплоть до 2050 года вряд ли обеспечит эффективное управление комплексным пространственным развитием страны.

3. Фактически из объекта Стратегии полностью выпали сельские территории, в которых проживает в настоящее время 26% населения страны. Опора лишь на агломерации, конурбации, «сетевую кластерную модель» приведёт к дальнейшему «вымыванию» населения из сельских территорий, так как влияние агломерационных эффектов не может распространяться на всю территорию огромных по площади субъектов Федерации. Поэтому в данном случае фактически не будет решаться задача развития региональной периферии. Кроме того, в проекте Концепции Стратегии пространственного развития упущены проблемы местного самоуправления и развития муниципальных образований.

Таким образом, на наш взгляд, необходимо широкомасштабное обсуждение проектов подобных документов с привлечением профильных научных и образовательных учреждений, федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, заинтересованных общественных организаций с целью

подготовки качественного и реального документа, а не очередного набора красивых деклараций.

Следует также указать на то, что институт местного самоуправления в России находится в постоянном и порой непредсказуемом процессе реформирования. За 14 лет с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (далее – ФЗ № 131) соответствующими федеральными законами в него было внесено более 100 изменений. Однако, как показывает практика, большинство этих изменений касались организационных основ функционирования местного самоуправления (закрепление новых вопросов местного значения, уточнение и изменение элементов системы муниципального управления и др.), а не вопросов укрепления финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

За последнее время (2014–2017 гг.) наиболее значимыми решениями, принятыми на федеральном уровне и повлиявшими на функционирование института местного самоуправления, были следующие.

1. Федеральным законом от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ сокращено количество вопросов местного значения сельских поселений до 13-ти. При этом законом субъекта Российской Федерации за сельскими поселениями могут закрепляться также отдельные вопросы городских поселений.

2. Согласно этому же федеральному закону органы государственной власти субъектов Федерации получили право самостоятельно определять порядок формирования (избрания) органов местного самоуправления на всей территории региона, приняв соответствующий закон. До принятия 136-ФЗ данный порядок определялся на местном уровне (уставами муниципальных образований). После принятия этого закона в большом количестве субъектов Федерации (в том числе и в Вологодской области) прямые выборы населением главы муниципальных образований на муниципальных выборах были заменены на его избрание представительным органом муниципального образования из своего состава. В этом случае главы

местных администраций («сити-менеджеры») назначаются представительным органом муниципального образования по результатам конкурса, проводимого конкурсной комиссией, половина состава которой формируется высшим должностным лицом субъекта Федерации (губернатором). В некоторых случаях (в том числе и в Вологодской области) конкурсную комиссию возглавлял сам губернатор. Поэтому в реальности речь идёт не о повышении эффективности функционирования местного самоуправления, как было заявлено, а об ослаблении данного института и о дальнейшем усилении вертикали власти.

В соответствии с Федеральным законом от 3 февраля 2015 года № 8-ФЗ глава муниципального образования может быть избран представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавлять местную администрацию. В данном случае жители муниципалитета вообще никак не участвуют в формировании исполнительной власти на местах.

3. Федеральным законом от 3 апреля 2017 г. № 62-ФЗ установлена возможность фактического преобразования муниципальных районов в городские округа посредством объединения всех поселений, входящих в состав муниципального района, с городским округом.

Складывается впечатление, что этот закон – очередная попытка ослабить роль института местного самоуправления. Возникает ощущение, что данный законопроект (№ 768237-6), внесенный в Государственную Думу ещё 13 апреля 2015 г., был принят в спешке, без широкого общественного обсуждения и анализа возможных последствий. Причем в первоначальном тексте упомянутого законопроекта предусматривалось лишь изменить порядок принятия решения о ряде преобразований муниципалитетов. Кроме того, изменения, внесенные в ФЗ № 131, привели к возникновению некоторых противоречий. В частности, теперь под городским округом (ст. 2 ФЗ № 131) понимается «один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов...», хотя неясно, обязательно ли наличие в данном случае городского населённого пункта (города, поселка городского типа). Вместе с тем согласно

статье 11 ФЗ № 131 «границы городского округа устанавливаются с учетом необходимости создания условий для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры, обеспечения органами местного самоуправления городского округа единства городского хозяйства».

Судя по данным Росстата на 1 января 2017 г., большинство муниципалитетов в стране являются малонаселёнными: так, население 52,6% городских округов составляет менее 50 тыс. чел., а население 46,8% муниципальных районов – менее 20 тыс. чел. (в Вологодской области доля таких районов – 65,4%); население 59,9% городских поселений составляет менее 10 тыс. чел. (в Вологодской области доля таких поселений – 68,2%), а население 45,2% сельских поселений – менее 1 тыс. чел. (в Вологодской области доля таких поселений – 41,7%).

Чрезмерное количество мелких, слаборазвитых муниципальных образований приводит к нерациональному расходованию бюджетных средств. Зачастую более половины расходов местного бюджета таких муниципалитетов направляется на обеспечение функционирования самих органов власти, а на развитие территории и решение местных проблем остаётся минимум средств.

В Вологодской области с 1 января 2006 г. начали функционировать 372 муниципальных образования. В результате осуществленного в два этапа объединения поселений (2008–2010 и 2013–2016 гг.) общее число муниципалитетов области сократилось на 154 единицы и составило на начало 2017 года 218 единиц, в том числе 2 городских округа (Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 22 городских поселения, 168 сельских поселений. Правительством Вологодской области было принято решение, согласно которому финансовые средства, сэкономленные в результате сокращения работников органов местного самоуправления упраздняемых поселений, должны передаваться в местные бюджеты в форме трансфертов. С 2018 г. в Вологодской области планируется начать объединение поселений, в которых проживает менее 1000 человек. Однако исследования, выполненные сотрудниками ВолНЦ РАН [7], показали, что объединялись, как правило, слаборазвитые поселения, и, следовательно,

ожидать значительного улучшения ситуации не приходится. Как видно из результатов ежегодных анкетных опросов глав муниципальных образований области, проводимых ВолНЦ РАН, положительно оценивают изменения, произошедшие на территории объединённых муниципалитетов, лишь 17% опрошенных глав районов и всего 21% глав сельских поселений.

Следует также отметить, что дискуссия о том, нужен ли поселенческий уровень местного самоуправления, началась в разных научных и властных структурах и кругах фактически сразу после вступления в силу ФЗ № 131. Вместе с тем при ликвидации поселений и преобразовании районов в городские округа произойдёт, на наш взгляд, ослабление доступности органов власти и соответствующих услуг для населения удалённых территорий, снижение возможности участия населения в непосредственном осуществлении власти на местах (инициативы жителей этих территорий могут быть просто не услышаны, так как органы власти будут находиться от них далеко, решая прежде всего вопросы развития муниципалитета в целом, а не упразднённых поселений).

В Вологодской области о возможности проведения таких преобразований было заявлено в связи с принятием ФЗ № 62. Рассматривается проект объединения всех поселений Кадуйского муниципального района и формирования городского округа вместо района, с ликвидацией тем самым поселенческого уровня управления. Инициатива подобного преобразования исходит от главы района, ее поддержал и губернатор области. В конце апреля 2017 г. в Кадуйском районе состоялись публичные слушания по данному вопросу, однако большинство их участников высказались против образования городского округа. Одновременно была создана рабочая группа, которая будет более тщательно прорабатывать возможность и целесообразность рассматриваемых преобразований в Кадуйском районе⁴.

Как известно, 15 из 26 муниципальных районов Вологодской области имеют в своём составе городские поселения. Кроме того, адми-

⁴ Союз нерушимый... // Газета «Премьер». 2017. № 18. 9 мая. URL: <http://premier.region35.ru/gazeta/np1017/s29.html>

нистративными центрами Вологодского и Череповецкого районов являются города Вологда и Череповец, имеющие статус городских округов, к которым можно присоединить все поселения этих районов. Соответственно на территории области присутствуют предпосылки для преобразования муниципальных районов в городские округа и формирования 17 новых, крупных городских округов. Таким образом, однозначно говорить о возможных негативных последствиях принятия ФЗ № 62 пока сложно. Главное в настоящее время видится в том, чтобы не допустить усиления вертикали власти и ее централизации, а также снижения доступности органов власти для населения и качества и доступности предоставляемых населению услуг.

Выводы и заключение. Полагаем важным высказать ряд принципиальных замечаний и предложений как по дальнейшему совершенствованию законодательства, регламентирующего муниципальное устройство, так и устранению вероятных негативных последствий принятия ФЗ № 62.

1. Целесообразность преобразования муниципальных районов в городские округа и ликвидации поселений должна определяться индивидуально для каждого района на основе анализа⁵ всех социально-экономических аспектов и последствий принятия такого решения, связанных с ним рисков и проведения расчётов и оценки эффективности подобного преобразования.

2. Необходимо внести изменения в ФЗ № 131, в соответствии с которыми принятие решения об объединении поселений с городским округом, о преобразовании городского поселения в сельское и наоборот будет осуществляться с учётом мнения населения, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 и 4 статьи 24 данного закона (то есть на местном референдуме). Такие референдумы можно проводить в общероссийские дни голосования одновременно с выборами Президента России, губернаторов, депутатов всех уровней, что позволит значительно сэкономить средства.

3. В случае преобразования муниципального района в городской округ необходимо обеспечить представительство органов местного

⁵ Алгоритм проведения такого анализа представлен, например, в статье [18].

самоуправления вновь образованного городского округа в упразднённых поселениях (создать территориальные подразделения администрации городского округа). При разработке и реализации стратегии социально-экономического развития такого городского округа важно учитывать специфику, условия и перспективы развития всей территории округа, а не только административного центра.

4. Преобразование муниципального района в городской округ при наличии соответствующих экономических предпосылок может использоваться в качестве модели управления городской агломерацией. В данном случае объединяются все муниципальные образования (включая районы), входящие в агломерацию, и формируется единый городской округ. При этом также следует сформировать территориальные подразделения администрации округа в упразднённых поселениях. Мероприятия по подготовке рекомендаций в отношении создания механизмов управления агломерациями обозначены в «дорожной карте» по развитию агломераций в России⁶.

5. Необходимо устранить все противоречия и неоднозначные формулировки, появившиеся после принятия ФЗ № 62, проверить согласованность данных решений с другими нормативно-правовыми актами (градостроительный, земельный кодексы и др.), касающимися регулирования данных вопросов.

Исходя из проведенного выше анализа, отметим ещё некоторые моменты, затрагивающие проблемы развития института местного самоуправления в целом.

1. Требуется провести инвентаризацию полномочий органов местного самоуправления: устранить нечеткие и неоднозначные формулировки; исключить дублирование полномочий между разными уровнями управления; обеспечить согласованность полномочий органов МСУ, определенных в ФЗ № 131, с полномочиями, обозначенными в иных федеральных законах.

2. Важно реализовать комплекс мер по укреплению финансово-экономических основ

⁶ План мероприятий («дорожная карта») «Развитие агломераций в Российской Федерации» / Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/wg/dk>

муниципальных образований, то есть обеспечить соответствие объема собственных и переданных полномочий закрепленному за этим уровнем власти объему доходных источников бюджетов. Одним из решений здесь может быть передача местным бюджетам ставки налога на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков) в размере 2% (с 2017 г. в федеральный бюджет зачисляются поступления по ставке 3%), суммы поступлений от которой зачисляются в федеральный бюджет. В результате этого, по нашим расчётам, общий объём доходов местных бюджетов в целом по России в 2016 г. мог бы быть на 223,7 млрд. руб. или на 6,1% больше фактически исполненных значений (в Вологодской области – на 834,2 млн. руб. или на 2,8%); а доля собственных доходов местных бюджетов выросла бы с 36,5 до 40,2% (в Вологодской области – с 39,8 до 41,5%). Поступления от данного налога дадут возможность вывести ряд муниципалитетов на бездотационность, а также устранить дефицитность местных бюджетов.

3. Следует урегулировать вопросы и устранить правовые препятствия для развития различных форм межмуниципального сотрудничества. С этой целью нужно принять специальный федеральный закон «О межмуниципальном сотрудничестве» или «О межмуниципальном хозяйственном сотрудничестве». Например, опыт Германии показывает важность и эффективность данного сотрудничества в решении местных вопросов и проблем [19].

4. Необходимым является и обеспечение условий для повышения роли в решении вопросов и проблем местного значения таких институтов самоорганизации населения, как территориальное общественное самоуправление – ТОС (его значение в данных процессах обосновано, например, в статье [20]), местные референдумы и др. Согласно данным мониторинга, проводимого Министерством юстиции⁷, на территориях более 4,8 тыс. муниципальных образований, представляющих 76 субъектов Федерации,

созданы 27,6 тыс. ТОС, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, из них около 2,5 тыс. зарегистрированы в качестве некоммерческих организаций. Около 15,5 тыс. ТОС создано на территориях городских поселений, городских округов и городов федерального значения, около 12,1 тыс. – на территориях сельских поселений. Более 400 муниципалитетов сотрудничают с 2,5 тыс. ТОС на основе соглашений, предусматривающих использование ими бюджетных средств для участия в реализации мероприятий по благоустройству территорий, а также по решению иных вопросов местного значения. Наибольшее развитие движение ТОС получило в республиках Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, Краснодарском крае (в данном регионе действуют 6 тысяч ТОС, охватывающих территории всех муниципалитетов), Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской и Тамбовской областях.

Одной из форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления является местный референдум. По данным того же мониторинга Минюста, в 2016 году было проведено 1555 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации. В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения (1554 референдума). Сельские старосты назначены (избраны) и действуют в 24,1 тыс. сельских населенных пунктов, охватывающих около 4,3 тыс. муниципальных образований (из которых 3,8 тыс. – сельские поселения) в пределах 42 субъектов Российской Федерации. Данный институт получил наибольшее распространение в Удмуртской и Чувашской республиках, Владимирской, Вологодской, Ленинградской, Тверской, Тульской и Нижегородской областях, причём в Тверской области (7,1 тыс.) и Удмуртской Республике (2,1 тыс.) они действуют в большинстве сельских населенных пунктов. В то же время наиболее распространенными формами гражданской активности являются собрания граждан (в 2016 г. проводились 85,9 тыс. раз) и публичные слушания (95,6 тыс. раз). Несколько реже проводятся опросы граждан (5,1 тыс. в 2016 г.), а также конференции (собрания делегатов – 5,5 тыс.).

⁷ Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 год – начало 2017 года) / Министерство юстиции Российской Федерации. URL: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx

5. Целесообразно сформировать (возможно, на базе Общероссийского конгресса муниципальных образований) ежегодно обновляемую базу лучших практик муниципального управления по решению всех вопросов местного значения.

6. Острым вопросом в настоящее время является развитие муниципальной статистики. Для управления территориями необходимо иметь своевременную и достоверную статистическую информацию о социально-экономическом развитии муниципальных образований. Вместе с тем здесь обнаружен ряд проблем, которые требуют первоочередного решения:

- на муниципальном уровне официально отсутствует показатель, аналогичный ВВП и ВРП;

- сокращается объём и полнота представления статистической информации в разрезе муниципальных образований (например, в Вологодской области с 2014 г. не публикуются данные об индексах физического объёма инвестиций в основной капитал в разрезе районов и городских округов; по ряду показателей приводятся данные без субъектов малого предпринимательства; по отдельным показателям не представляются данные некоторых муниципалитетов; показатель «объём промышленного производства» заменен на показатель «отгружено товаров собственного производства», причем информация о нем, а также об объёмах производства в натуральных величинах отсутствует по некоторым районам и видам экономической деятельности; не публикуются данные о численности занятых и результатах финансово-экономической деятельности предприятий по видам экономической деятельности обрабатывающих производств и т.д.);

- отсутствуют общепризнанная методология и соответствующий статистический учёт показателей для стоимостной оценки потенциала (ресурсов) развития муниципальных образований.

7. Как видится, назрела и необходимость разработки и принятия концепции или стратегии развития института российского местного самоуправления.

Кроме того, Указ Президента «Об основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Рос-

сийской Федерации» от 15 октября 1999 г. № 1370 целесообразно заменить новым. Впоследствии, возможно, потребуется также принятие нового федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На наш взгляд, данная политика должны носить системный характер, включая экономически осмысленные меры по «выравниванию» территорий (полного выравнивания быть не может, значит, должна быть обоснована некая разумная мера); по гибкой государственной поддержке различных типов муниципальных образований, в т.ч. в системе внутрирегиональных межбюджетных отношений; по методам экономического обоснования преобразования институциональной структуры местного самоуправления в регионе и пр. В данном случае важную роль будет играть типизация муниципальных образований субъекта Федерации для целей гибкой адресной политики пространственного регулирования его экономики. Причем в подобной типизации существуют определённые сложности, обусловленные необходимостью комбинирования для целей управления территориями различных подходов к типизации, основанных как на количественных показателях, так и на особых качественных признаках тех или иных территорий.

Анализ трендов и причин дифференциации муниципальных образований, потенциалов их роста и пр. – это «универсальный ключ» к решению многих вопросов в рамках политики управления социально-экономическим развитием территорий: а) обоснование мер в системе программно-целевых методов управления пространственным развитием экономики региона, включая целевые меры поддержки и «вытягивания» депрессивных и отсталых муниципалитетов; б) обоснование гибких подходов в системе межбюджетных отношений на субрегиональном уровне; в) выбор методов и институтов кластерной политики развития экономики территорий; г) обоснование путей решения социальных проблем различных типов территорий, включая регулирование миграционных процессов и пр.; д) обоснование неформальных, экономически мотивированных подходов к институциональным изменениям в системе местного самоуправления.

Итак, результаты выполненного исследования показали наличие комплекса проблем в развитии муниципальных образований. Это требует проведения серьёзных научных исследований, посвященных формированию эффективной модели, системы управления пространственным развитием страны и регионов, разработке концептуальных основ совершенствования и дальнейшего развития института местного самоуправления, а также решения более конкретных прикладных задач, касающихся, например, определения допустимой величины межмуниципальных различий, не приводящей к негативным последствиям.

Предлагаемые нами идеи, мероприятия отчасти носят полемический характер, открывая возможности для дальнейших дискуссий по рассматриваемой проблематике. Таким образом, вклад исследования, результаты которого представлены в данной статье, в развитие теоретической науки заключается в научном осмыслении влияния реформ института местного самоуправления на развитие муниципальных образований, а вклад в развитие прикладной науки – в обосновании конкретных рекомендаций по совершенствованию государственной политики в области местного самоуправления и устранению негативных последствий его формирования.

Литература

1. Бухвальд Е.М., Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: реформа в зеркале анкетирования // Самоуправление. 2016. № 5. С. 13-18.
2. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы / И. В. Караваева, Е. М. Бухвальд, С. Д. Валентей и др. ; отв. ред. Е. М. Бухвальд, И. В. Караваева. М. : ИЭ РАН, 2014. 300 с.
3. Клисторин В.И. Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России // Регион: экономика и социология. 2013. № 3 (79). С. 79-95.
4. Лексин В. Что происходит с местным самоуправлением в России // Федерализм. 2016. № 1. С. 64-76.
5. Маркварт Э. Местное самоуправление в России перед главными вызовами современности // Российский экономический журнал. 2016. № 6. С. 3-17.
6. Одинцова А.В. Как оценить устойчивость развития муниципалитетов? // Федерализм. 2017. № 1 (85). С. 39-52.
7. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития : монография. Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. 156 с.
8. Швецов А. Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиною в полтора столетия // Федерализм. 2016. № 1. С. 77-90.
9. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития / под ред. Е. С. Шугриной. М : Проспект, 2016. 312 с.
10. Швецов А.Н. «Точки роста» или «черные дыры»? (к вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 40-61.
11. Швецов А. Зачем и как следует управлять городскими агломерациями // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 7. С. 65-75.
12. *Grundwissen Kommunalpolitik*. Bonn: FES, 2011. 482 s. Available at: <http://library.fes.de/pdf-fi les/akademie/kommunal/08975>
13. Kutscherauer A. at al. *Regional disparities in regional development of the Czech Republic: their occurrence, identification and elimination*. Ostrava: VŠB-Technical University of Ostrava, 2010. 120 p.
14. 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.
15. *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
16. *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*. Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

17. Горяченко Е. Е. Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России (результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель–май 2014 г.) : аналитическая записка. Новосибирск : Исполнительная дирекция АСДГ, 2014. 55 с. Режим доступа: http://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXI/Monitoring_2014.pdf
18. Ворошилов Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию // Вопросы территориального развития. 2017. № 2. Режим доступа: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/2202>
19. Frick H.-J., Hockeler M. *Interkommunale Zusammenarbeit: Handreichung für die Kommunalpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie, 2008. 84 p.
20. Чекавинский А.Н., Ворошилов Н.В. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 6. С. 153-168.

Сведения об авторах

Евгений Моисеевич Бухвальд – доктор экономических наук, профессор, заведующий центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики Российской академии наук (117218, Российская Федерация, г. Москва, Нахимовский пр., д. 32; e-mail: buchvald@mail.ru)

Николай Владимирович Ворошилов – младший научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: niks789@yandex.ru)

Статья поступила 06.10.2017.

Bukhval'd E.M., Voroshilov N.V.

Current Issues in the Development of Municipal Entities and in Reforming the Institution of Local Self-Government

Abstract. The goal of the present article is to evaluate the trends and identify key problems in the socio-economic development of municipal entities and in the development of local self-government, and to identify ways to solve the most acute of them. We consider trends in the development of municipal entities in their relation with the processes of reforming local self-government; the analysis uses not only statistics, but also the results of a local self-government monitoring held in the Vologda Oblast since 2007 in the form of a questionnaire survey of heads of municipalities. This distinguishes our present work from similar works of other scholars and forms its scientific novelty. To achieve our goal we used such scientific methods as economic, statistical and comparative analysis, generalization, expert survey, and a monographic method. We have found out that the main problems that impede efficient management of development of municipal entities are as follows: flaws in the legislation regulating the development of local self-government; lack of own revenue sources and insufficient financial support from the state; low efficiency of interaction with public authorities; lack of complete and reliable information on the socio-economic development of the municipality; non-involvement of the local population; limited powers of local self-government bodies in the sphere of economic development of the territory. We prove that local self-government institution in Russia is being continuously reformed, and the reforms do not address a key problem of municipalities – their low economic and financial independence. Thus, in 2014–2017, appropriate decisions were made at the federal level, according to which the number of issues of local importance of rural settlements were significantly reduced; the issues concerning the choice of the procedure of forming local self-government bodies are now handled at the regional level; now there exists the possibility of actually converting municipal districts to urban districts. We prove that all this only undermines the role

of local self-government institution. We propose recommendations to eliminate possible negative effects of this reform. The results of our study can be used in the work of relevant federal and regional authorities, and serve as a basis for further research on this topic in the area of designing organizational and financial-economic foundations for the functioning of local self-government institution.

Key words: municipal entities, local self-government, socio-economic development, differentiation, region, Vologda Oblast.

Information about the Authors

Evgenii M. Bukhval'd – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of Center, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovsky Avenue, Moscow, 117218, Russian Federation; e-mail: buchvald@mail.ru)

Nikolai V. Voroshilov – Junior Researcher, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: niks789@yandex.ru)