

# Устойчивое развитие территорий, отраслей и производственных комплексов

УДК 332.14(470.12)

ББК 65.050.23(2Рос-4Вол)

© Ускова Т.В., Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В.

## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ИТОГИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМ



### УСКОВА ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА

доктор экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе заведующий отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук  
E-mail: tvu@vscc.ac.ru



### БУХВАЛЬД ЕВГЕНИЙ МОИСЕЕВИЧ

доктор экономических наук, профессор заведующий центром федеративных отношений и регионального развития Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук  
E-mail: buchvald@mail.ru



### ВОРОШИЛОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук  
E-mail: niks789@yandex.ru

*Одним из важнейших демократических институтов является местное самоуправление (МСУ), рассматриваемое как форма самоорганизации и участия граждан в управлении развитием локальных территорий и представляющее нижний уровень власти в стране. Россия имеет богатый, но зачастую противоречивый опыт становления и развития местного самоуправления. Наиболее существенным преобразованием этот институт власти подвергся с принятием федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в который за 10-летний период было внесено более 100 изменений. Однако, как показывают многочисленные исследования российских ученых, ряд целей муниципальной реформы так и не был достигнут в силу разных причин, лежащих в плоскости нормативно-правового характера, слабости финансово-экономических основ муниципальных образований, пока еще невысокой активности населения в осуществлении местного самоуправления.*

*В связи с этим крайне актуальны анализ и оценка итогов проведенных реформ, выяснение причин существующих проблем, определение перспектив развития МСУ, что и явилось целью исследования. В данной статье эти вопросы рассматриваются с позиции глав муниципальных образований, которая основывается на мониторинге изучения условий МСУ в Вологодской области, проводимом Институтот социально-экономического развития территорий РАН с 2007 года в форме анкетного опроса. Данный мониторинг уникален для России, отличается от некоторых схожих исследований регулярностью, комплексностью рассматриваемых вопросов, изучением ситуации в разрезе всех типов муниципальных образований: муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений. Кроме того, в статье дается оценка изменениям, инициированным на федеральном и региональном уровне в части внедрения института «сити-менеджеров». Обосновывается роль молодежи (молодых специалистов) в повышении эффективности управления на местном уровне. Материалы статьи могут быть использованы органами государственной власти при принятии управленческих решений в сфере развития муниципальных образований и института МСУ и служить базой для дальнейших исследований по данной тематике.*

*Местное самоуправление, реформы, муниципальные образования, опрос, Вологодская область.*

Переход России в 1990-х годах к рыночной экономике сопровождался существенным снижением роли государства в регулировании как экономической деятельности, так и территориального развития. Ходу реформ сопутствовало усиление конкуренции территорий за ресурсы финансовой поддержки из вышестоящих бюджетов, средства инвесторов, размещение производства, создание рабочих мест и прочее. Одновременно с этим происходило становление публичного управления: государственного и муниципального. Институт местного самоуправления (МСУ) как активный участник экономических и социально-политических реформ в стране был объектом преобразовательных процессов, прошедших несколько этапов. Однако, несмотря на существенные успехи муниципальной реформы, значительное число экономических, правовых и институциональных проблем местного самоуправления все еще ждет своего решения.

Вопросы оценки реформ и исследования проблем местного самоуправления в России представлены в трудах Р.В. Бабуна, В.И. Василева, О.Б. Глезер, В.Г. Игнатова, В.И. Клисторина, В.Н. Лексина, Э. Маркварта, А.С. Маршалловой, А.С. Новоселова,

Р.В. Петухова, Т.В. Сумской, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецова, Е.С. Шоминой, Е.С. Шугриной и других. Авторами анализируются проблемы нормативно-правового обеспечения института местного самоуправления, развития финансово-экономических основ муниципальных образований, участия населения в осуществлении власти на местах, предлагаются пути и инструменты их решения.

Исследования тенденций и особенностей развития института МСУ в регионах России проводятся Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Всероссийским советом местного самоуправления, ассоциациями (советами) муниципальных образований субъектов РФ, межрегиональными ассоциациями муниципальных образований. Однако в большинстве случаев такие исследования носят разовый характер, направлены на рассмотрение отдельных, весьма узких вопросов. Задача адекватной оценки итогов проводимых реформ, полученной непосредственно от глав муниципальных образований, остается нерешенной. Именно этому и посвящена данная статья.

Оценивая ход преобразований в сфере организации местного самоуправления

в стране, нельзя сбрасывать со счетов то, что становление этого института в новой России осуществлялось в сложных условиях перехода экономики к рынку, сопровождавшихся падением производства, инвестиций, занятости; заметным сужением бюджетных ресурсов страны, снижением уровня и качества жизни населения.

Конституция РФ 1993 года формально закрепила самостоятельность местного самоуправления и его независимость от государственной власти. Хотя эту независимость нельзя абсолютизировать: во всех цивилизованных странах институты местного самоуправления действуют в правовых рамках, установленных на общегосударственном уровне, а в государствах федеративного типа – часто также и на уровне субъектов Федерации.

С 1996 года в полной мере начал действовать федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу), который определял правовые, организационные, финансовые и экономические основы функционирования системы местного самоуправления. В феврале 1996 года Россия подписала Европейскую хартию местного самоуправления [15] (принята Советом Европы 15 октября 1985 года). В марте 1998 года Хартия была ратифицирована Государственной Думой, в апреле 1998 года – одобрена Советом Федерации и для Российской Федерации вступила в силу 1 сентября 1998 года. Все это создавало хорошие предпосылки для формирования институциональных основ местного самоуправления в едином русле демократических процессов в стране и вписывалось в логику экономических и социально-политических реформ. Однако уже к концу 1990-х годов стало ясно: правовая конструкция 154-ФЗ не может обеспечить полномасштабного решения этих задач, что сделало необходимым разработку об-

щей экономической и институциональной концепции нового этапа муниципальной реформы в стране. Поэтому принятие нового федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) послужило основой для начала коренных преобразований в системе местного самоуправления в России.

Реформа местного самоуправления 2000-х годов была нацелена на то, чтобы приблизить этот уровень власти к населению, к его интересам и потребностям, а также сделать его полноправным, самостоятельным, ответственным за определенный круг вопросов и полномочий в рамках проведения единой политики, нацеленной на решение комплексных задач развития страны.

На первом – подготовительном этапе (2004 – 2005 гг.) были определены и утверждены границы муниципальных образований, региональное законодательство приведено в соответствие с требованиями 131-ФЗ, определены и закреплены за муниципальными образованиями доходные источники бюджетов, приняты уставы муниципальных образований, проведены выборы в органы МСУ. Внесенные в октябре 2005 года в 131-ФЗ изменения отсрочили вступление закона в силу до 1 января 2009 года (т. е. была введена возможность реализации реформы с использованием особого переходного периода). Однако ряд субъектов Федерации, в числе которых оказалась и Вологодская область, приступили к реализации закона в полной мере с 1 января 2006 года.

На втором – переходном этапе (2006 – 2008 гг.) происходило разграничение собственности между уровнями власти (передача отдельных объектов для решения вопросов местного значения из федеральной и региональной собственности в собственность муниципалитетов,

части объектов из муниципальной собственности в государственную, разграничение собственности между районами и входящими в их состав поселениями); принятие бюджетов муниципальных образований; объединение муниципальных образований; наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

С 1 января 2009 года 131-й ФЗ вступил в действие в полном объеме: повсеместно была сформирована двухуровневая система муниципального управления с разграничением полномочий, финансовых и экономических основ между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями.

Однако, как отмечают многие ученые и практики, главных целей и задач муниципальной реформы полностью достичь пока так и не удалось. Одна из причин этого – несмотря на рекомендации экспертного сообщества 131-ФЗ был принят в отсутствие долговременной целевой концепции муниципальной реформы [1-4]. Кроме того, имеют место законодательные и правовые сложности: увеличение количества вопросов местного значения в полтора раза по сравнению с первоначальным без значительного перераспределения между уровнями власти соответствующих доходных источников бюджетов; рост числа государственных полномочий, передаваемых на муниципальный уровень. Следует также указать на недостаточно четкое описание в отраслевом законодательстве конкретных полномочий органов МСУ; противоречивость самой системы разгра-

ничения полномочий; несоответствие ряда вопросов местного значения природе и содержанию местного самоуправления<sup>1</sup>. Сетка (границы) муниципалитетов сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования (преимущественно на основе территорий бывших сельских и городских советов). При этом вопросы экономической самодостаточности местного самоуправления, его способности полностью осуществлять возложенные функции были упущены. По-прежнему остается невысокой роль населения в осуществлении местного самоуправления. Кроме того, территориальное общественное самоуправление, правотворческие инициативы, местные референдумы не нашли широкого распространения.

Таким образом, линия разграничения, отделяющая нынешнее российское местное самоуправление от оставшихся в вертикали государственной власти местных органов власти советского периода, все еще просматривается весьма нечетко. Вот почему для определения текущих задач и стратегических перспектив преобразований в сфере российского местного самоуправления чрезвычайно важно учитывать мнение населения как главного субъекта управления на местном уровне, а также руководителей (глав) муниципальных образований. Для исследования проблем и перспектив реформы местного самоуправления Институт социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН) с 2007 года проводит анкетный опрос<sup>2</sup> глав муниципальных образований (МО) Вологодской области.

<sup>1</sup> Более подробно эти проблемы рассмотрены в следующем источнике: Итоговый документ IV Съезда Всероссийского Совета местного самоуправления [Электронный ресурс] / Официальный сайт Всероссийского Совета местного самоуправления. – Режим доступа : <http://www.vsmsinfo.ru/dokumenty-i-materialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-sezdavserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya>

<sup>2</sup> На вопросы анкеты (30 – 40 вопросов) ежегодно отвечают 190 – 210 глав муниципальных образований из 282 – 372-х, что позволяет обеспечить ошибку выборки 4 – 5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2015 года – по итогам 2014 года. Результаты опроса опубликованы, например, в работах [6; 12; 13].

Результаты данных опросов свидетельствуют о том, что снижается доля глав МО, которые положительно оценивают результаты изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления: в районах – с 57% в 2006 до 47% в 2014 году; в городских поселениях – с 78 до 69%, в сельских поселениях – с 64 до 37% (табл. 1).

На наш взгляд, это можно объяснить тем, что в 2006 – 2007 гг. у глав муниципалитетов имелись значительные позитивные ожидания от начавшейся реформы, подкрепленные дополнительными мерами государственной поддержки. Но спустя 5 – 7 лет после начала реформы цели формирования местного самоуправления как самодостаточного, реально независимого и самостоятельного уровня власти полностью не были достигнуты.

Рост положительных настроений глав районов Вологодской области в 2015 году (по итогам 2014 года) по сравнению с 2011 годом с 23 до 47% был обусловлен, в том числе, мерами поддержки муниципальных образований, предпринимаемыми региональными органами власти. Прежде всего это – создание в области Корпорации развития, выведение в 2012 – 2014 гг. почти половины районов на бездотационность путем замены дотаций в местные бюджеты дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ, разработка стратегий социально-экономического развития.

Основной идеей, заложенной в 131-ФЗ, являлось повышение самостоятельности

муниципальных образований в принятии управленческих решений по организации всей жизнедеятельности на данной территории. Однако в действительности складывается обратная ситуация: сохраняется финансовая зависимость муниципалитетов от органов власти региона; имеются бюрократические препятствия при взаимодействии с органами государственной власти, ограниченность и недостаточность полномочий у органов МСУ по улучшению ситуации в экономике и социальной сфере. Как результат – возможности по решению имеющихся проблем и управлению развитием муниципального образования на местах заметно сокращаются. В своих ответах на это указали 11% глав муниципальных районов, 50% глав (что в 3 раза выше, чем в 2006 году) городских и 38% – сельских поселений (табл. 2).

Главы муниципальных образований Вологодской области отмечают, что меньше всего они могут повлиять на решение проблемы безработицы и трудоустройства населения (в 2015 году на это указали 63% глав районов, 46% – городских и 67% – сельских поселений), на обеспечение населения жильем (39, 77, 56%, соответственно), развитие экономической базы в муниципалитете (42, 62, 67%), привлечение туристов (39, 62, 49%), развитие малого бизнеса (37, 54, 53%), решение проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве (28, 46, 38%).

Эффективному решению вопросов социально-экономического развития муници-

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

| Вариант ответа         | Муниципальные образования |         |         |                     |         |         |                    |         |         |
|------------------------|---------------------------|---------|---------|---------------------|---------|---------|--------------------|---------|---------|
|                        | муниципальные районы      |         |         | городские поселения |         |         | сельские поселения |         |         |
|                        | 2006 г.                   | 2011 г. | 2014 г. | 2006 г.             | 2011 г. | 2014 г. | 2006 г.            | 2011 г. | 2014 г. |
| Положительно           | 57,1                      | 23,0    | 46,7    | 77,8                | 49,9    | 69,2    | 63,5               | 35,9    | 37,4    |
| Ситуация не изменилась | 42,9                      | 38,5    | 33,3    | 0,0                 | 43,8    | 15,4    | 21,2               | 35,3    | 31,3    |
| Отрицательно           | 0,0                       | 38,5    | 20,0    | 22,2                | 6,3     | 15,4    | 15,3               | 28,8    | 31,3    |

Источник здесь и в таблицах 2-3, 5-8: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ИСЭРТ РАН, 2007 – 2015 гг.

пальных образований препятствует ряд проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей МО, являются:

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит бюджетных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);
- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учета балансов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной

власти субъекта Федерации (бюрократические сложности, препятствия, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);

- в целом несовершенство законодательства, касающегося вопросов организации и функционирования муниципальной власти;
- отсутствие полной и достоверной статистической информации о муниципалитете (табл. 3).

Таблица 2. Оценка изменения возможностей для управления социально-экономическим развитием муниципального образования, % от числа опрошенных

| Вариант ответа  | Муниципальные образования: |         |                     |         |                    |         |
|---|----------------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
|   | муниципальные районы       |         | городские поселения |         | сельские поселения |         |
|   | 2006 г.                    | 2014 г. | 2006 г.             | 2014 г. | 2006 г.            | 2014 г. |
| Да, возможностей для управления развитием стало больше  | 25,0                       | 15,8    | 58,3                | 16,7    | 45,2               | 12,4    |
| Ничего принципиально не изменилось                      | 62,5                       | 73,7    | 25,0                | 33,3    | 41,3               | 49,6    |
| Нет, возможностей для управления развитием стало меньше | 12,5                       | 10,5    | 16,7                | 50,0    | 8,7                | 38,0    |

Таблица 3. Факторы, мешающие эффективному управлению муниципальным развитием, % от числа опрошенных\*

| Фактор   | Муниципальные образования |         |                     |         |                    |         |
|--|---------------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
|  | муниципальные районы      |         | городские поселения |         | сельские поселения |         |
|  | 2007 г.                   | 2014 г. | 2007 г.             | 2014 г. | 2007 г.            | 2014 г. |
| Дефицит собственных источников доходов   | 86,7                      | 84,2    | 76,9                | 100,0   | 80,2               | 93,0    |
| Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства  | -                         | 63,2    | -                   | 84,6    | -                  | 76,2    |
| Зависимость от региональных органов управления   | -                         | 31,3    | -                   | 72,7    | -                  | 61,6    |
| Пассивность местного населения   | 18,8                      | 37,5    | 30,8                | 66,7    | 49,5               | 58,7    |
| Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти в процессе развития территории  | -                         | 27,8    | -                   | 61,5    | -                  | 58,7    |
| Бюрократические проволочки органов государственной власти  | 37,6                      | 29,4    | 30,8                | 41,7    | 44,3               | 51,4    |
| Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях                                    | 50,0                      | 47,1    | 23,1                | 54,5    | 41,8               | 47,5    |
| Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета   | 13,3                      | 61,1    | 46,2                | 9,1     | 21,6               | 46,8    |
| Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной власти   | 31,4                      | 35,3    | 41,7                | 25,0    | 25,8               | 43,4    |
| Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов   | -                         | 41,2    | -                   | 54,5    | -                  | 42,7    |
| Отсутствие согласованности программных документов (на региональном и федеральном уровне), направленных на развитие муниципалитетов | -                         | 55,6    | -                   | 18,2    | -                  | 40,7    |
| Неукомплектованность органов МСУ квалифицированными кадрами  | 31,3                      | 29,4    | 38,5                | 45,5    | 30,0               | 36,6    |
| Недостаточность объектов имущества   | 20,1                      | 29,4    | 58,3                | 36,4    | 35,6               | 26,9    |

\*Доля респондентов, оценивших данный фактор как «очень значимый».

Ключевой проблемой, существенно снижающей эффективность функционирования института местного самоуправления, является низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований. Объем источников формирования местных бюджетов в России (земельный налог и налог на имущество физических лиц, а также отчисления от НДФЛ и других налогов) недостаточен для полного и качественного решения всех вопросов местного значения.

В России более половины доходов местных бюджетов по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субсидии и субвенции). Это подтверждается и данными мониторинга местных бюджетов, проводимого Министерством финансов РФ<sup>3</sup>. В 2014 году общий объем поступивших в местные бюджеты доходов составлял 3508,7 млрд руб. В общем объеме поступивших в 2014 году собственных доходов местных бюджетов (всех доходов, за исключением субвенций) доля налоговых и неналоговых доходов была равна 55,1% (1270,7 млрд руб.); межбюджетных трансфертов – 44,9% (1034,5 млрд руб.). С учетом субвенций доля межбюджетных трансфертов составила уже 63,8%, или 2238,0 млрд руб.

Только в каждом десятом муниципальном образовании в 2014 году доля межбюджетных трансфертов (без субвенций) и доходов, переданных по дополнительным нормативам отчислений от налогов, в собственных доходах местных бюджетов

составляла меньше 10% (в том числе 0,5% всех муниципалитетов не получали межбюджетные трансферты). Почти в 80% местных бюджетов удельный вес финансовой помощи оказался более 30% (в том числе в 37,4% – свыше 70 процентов).

О низкой финансовой самостоятельности местного самоуправления свидетельствует наличие муниципального долга. На 1 января 2015 года объем долговых обязательств муниципальных образований составил 13,6% от собственных доходов местных бюджетов. В 2014 году в целом по стране 42,8% местных бюджетов исполнены с дефицитом, 55,5% – с профицитом.

Что касается ситуации в Вологодской области, то доля безвозмездных поступлений в структуре бюджетов муниципальных районов в 2006 году составляла 81%, в 2014 – 72%, бюджетов городских округов – 34 и 59% соответственно (табл. 4). При этом в городских округах возможность выполнения расходных обязательств все более зависит от поступлений из регионального бюджета.

Вместе с тем в ряде стран мира в местные бюджеты переданы более значимые доходные источники. Например, в Германии в структуре налоговых доходов местных (коммунальных) бюджетов наибольшую долю составляют акцизы (42,1%), отчисления от подоходного налога (36,0%), налоги на имущество (15,6%). А в общей структуре доходов местных бюджетов доля налоговых доходов – 40,8%, межбюджетных трансфертов – 35,7% (однако в федеральных землях бывшей ГДР – 54,0%), доходов от предпринимательской деятельности – 5,7% [17].

Созданный реформой самостоятельный низовой уровень муниципального управления (городские и сельские поселения) находится в особо проблемном положении. Так, 57 – 59% глав сельских поселений области оценили параметры

<sup>3</sup> Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2014 год [Электронный ресурс] / Министерство финансов РФ. – Режим доступа: [http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty\\_provedeniya\\_monitoringa\\_mestnykh\\_budzhetrov\\_2014.pdf](http://minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_2014.pdf)

Таблица 4. Удельный вес безвозмездных поступлений в бюджеты муниципальных образований Вологодской области, % от общего объема доходов

| Наименование муниципального образования              | 2006 г. | 2007 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2014 г. к 2006 г. (+/-), п. п. |
|--|---------|---------|---------|---------|--------------------------------|
| В среднем по муниципальным районам                   | 81,1    | 70,4    | 64,9    | 72,0    | -9,1                           |
| В среднем по городским округам                       | 33,5    | 37,4    | 50,0    | 59,0    | +25,5                          |
| В среднем по городским и сельским поселениям         | 69,8    | 78,1    | 47,1    | 54,5    | -15,2                          |
| В среднем по всем муниципальным образованиям области | 54,6    | 62,6    | 56,5    | 64,6    | +10,0                          |

Источник: Отчеты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального казначейства. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru>

экономического развития своей территории и диверсифицированности экономики как «плохие и очень плохие» (главным образом в связи с отсутствием развитой собственной экономической базы). Такие же негативные оценки получило состояние дел с трудоустройством населения и в дорожно-транспортной инфраструктуре (на это указали соответственно 61 и 46% глав поселений). По-прежнему в большинстве муниципальных образований складывается неблагоприятная демографическая ситуация (так считают почти 59% руководителей сельских поселений), так как в результате сокращения численности населения происходит уменьшение трудовых ресурсов, деградация сложившейся системы расселения, потеря управляемости территориями.

Обеспеченность муниципального образования финансами, имуществом, необходимым объемом полномочий главным образом влияет на эффективность деятельности органов местного самоуправления по решению ключевых вопросов и проблем развития муниципалитетов. Отмечается низкая эффективность действий местных органов власти по развитию сферы ЖКХ (такую оценку дали 41% опрошенных глав районов, 23% городских и 32% – сельских поселений), формированию экономической базы МО (47, 65, 59% соответственно), повышению активности и роли населения в местном самоуправлении (47, 46, 58%), решению проблем занятости населения (44, 39, 64%),

развитию малого бизнеса (50, 54, 52%), развитию туризма (31, 51, 48%), обеспечению населения жильем (20, 31, 44%).

Сохраняющиеся проблемы приводят к парадоксальной ситуации: большинство глав не видят реальной роли органов МСУ, бизнеса и населения в социально-экономическом развитии территорий. Развитие муниципалитетов, по их мнению, в основном зависит от действий федеральных (на это указали в своих ответах 89% глав районов, 85% – городских и 82% – сельских поселений Вологодской области; табл. 5) и региональных органов власти (78, 77 и 50% соответственно), а также от деятельности главы муниципального образования (50, 69, 59%). В качестве позитивного момента можно отметить, что в 2014 году по сравнению с 2006 годом выросла доля глав поселений, указывающих на высокую роль непосредственно главы и органов МСУ.

Весьма актуальным является вопрос о результативности (эффективности) взаимодействия органов местного самоуправления с региональными и федеральными органами власти. Большинство руководителей муниципалитетов в 2014 году оценили результаты сотрудничества с указанными структурами как низкие и удовлетворительные. Более эффективно взаимодействие органов МСУ налажено с Департаментом социальной защиты населения (50% глав районов, 25% глав городских и 8% – сельских поселений указали на высокую эффективность вза-

Таблица 5. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?», % от числа опрошенных

| Вариант ответа                            | Муниципальные образования |         |                     |         |                    |         |
|---|---------------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
|   | муниципальные районы      |         | городские поселения |         | сельские поселения |         |
|   | 2006 г.                   | 2014 г. | 2006 г.             | 2014 г. | 2006 г.            | 2014 г. |
| От органов государственной власти региона | 62,5                      | 77,8    | 58,3                | 76,9    | 44,9               | 49,6    |
| От федеральных органов власти             | 50,0                      | 88,9    | 58,3                | 84,6    | 42,1               | 82,2    |
| От самих жителей                          | 25,0                      | 38,9    | 50,0                | 53,8    | 54,2               | 47,4    |
| От органов местного самоуправления        | 50,0                      | 44,4    | 16,7                | 61,5    | 16,8               | 49,6    |
| От главы муниципального образования       | 12,5                      | 50,0    | 0,0                 | 69,2    | 8,4                | 59,3    |
| От частного бизнеса                       | 12,5                      | 33,3    | 16,7                | 46,2    | 12,1               | 22,2    |

Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленные на поддержку муниципальных образований в ... году?», % от числа опрошенных

| Вариант ответа  | Муниципальные образования |         |                     |         |                    |         |
|---|---------------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
|   | муниципальные районы      |         | городские поселения |         | сельские поселения |         |
|   | 2009 г.                   | 2014 г. | 2009 г.             | 2014 г. | 2009 г.            | 2014 г. |
| Не было оказано никакой помощи  | 3,8                       | 0,0     | 18,2                | 7,7     | 12,0               | 19,2    |
| В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации) | 19,2                      | 5,3     | 27,3                | 23,1    | 21,5               | 16,2    |
| Изменения произошли, но они незначительны   | 38,5                      | 57,9    | 27,3                | 30,8    | 36,1               | 31,5    |
| Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации  | 23,1                      | 36,8    | 18,2                | 30,8    | 12,0               | 10,0    |
| Затрудняюсь ответить  | 15,4                      | 0,0     | 9,1                 | 7,7     | 18,4               | 23,1    |

имодействия с данным органом власти), Департаментом внутренней политики Правительства области (33, 30, 12%, соответственно), Государственно-правовым департаментом (17, 42, 28%), Департаментом финансов (50, 15, 13%), Департаментом строительства и ЖКХ (44, 25, 6%), Департаментом сельского хозяйства и продовольственных ресурсов (42, 13, 6%), Департаментом образования (44, 25, 3%).

В 2014 году по сравнению с 2009 годом улучшились оценки глав районов и городских поселений касательно действий органов государственной власти области по отношению к муниципальным образованиям: доля негативных оценок (варианты ответа «помощь была неэффективной» и «не было оказано никакой помощи») сократилась на 17,7 и 14,7 п. п. соответственно. Вместе с тем позитивные изменения по поддержке развития муниципалитетов отмечают не более 37% всех глав (табл. 6).

Подводя итоги реализации положений 131-ФЗ в Вологодской области, можно сказать, что по-прежнему в функционировании института местного самоуправления сохраняется множество нерешенных проблем. Это отодвигает реализацию целей муниципальной реформы на еще более поздние сроки. По мнению большинства глав муниципальных образований, для достижения позитивных результатов в развитии муниципалитетов требуется более 3 лет (так считают 69% руководителей муниципальных районов, 83% – городских и 80% – сельских поселений).

Следует отметить, что в 131-ФЗ за 10 лет было внесено более 100 изменений, которые приводили к постоянному реформированию института МСУ (закреплению новых вопросов местного значения, уточнению и изменению элементов системы муниципального управления и др.). Без широкого общественного обсуждения федеральными законами № 136-ФЗ

(от 27 мая 2014 года) и № 8-ФЗ (от 3 февраля 2015 года) в очередной раз в 131-ФЗ был внесен ряд важных изменений, предусматривающих следующее.

Во-первых, вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район.

Во-вторых, субъекты РФ 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).

В-третьих, глава муниципального образования может теперь избираться представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавлять местную администрацию.

В-четвертых, законами субъекта Федерации может теперь осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации.

В-пятых, с 1 января 2015 года количество вопросов местного значения сельских поселений сократилось до 13, при этом для городских поселений их число осталось прежним – 39. Однако законами субъекта Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями вопросы местного значения городских поселений могут закрепляться.

В-шестых, внесены изменения по назначению главы местной администрации по контракту («сити-менеджера»): в поселениях половина членов конкурсной комиссии будет определяться представительным органом муниципального

образования, а другая половина – главой муниципального района (ранее в предыдущей редакции 131-ФЗ – полностью представительным органом). В остальных типах муниципальных образований: половина – представительным органом (ранее – две трети), половина – высшим должностным лицом субъекта Федерации (ранее – треть законодательным органом субъекта РФ).

Во исполнение решений, принятых на федеральном уровне, в Вологодской области были приняты соответствующие нормативно-правовые акты.

В соответствии законом Вологодской области от 13 ноября 2014 года № 3474-ОЗ «О закреплении за сельскими поселениями области вопросов местного значения городских поселений» расширен перечень вопросов местного значения сельских поселений с 13 до 18.

В соответствии с областным законом от 10 декабря 2014 года № 3529-ОЗ «О некоторых вопросах организации и деятельности органов местного самоуправления на территории Вологодской области» представительный орган муниципального района будет формироваться из глав поселений, входящих в состав района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной (независимо от численности населения поселения) нормой представительства поселений.

Главы городских округов (Вологда и Череповец), муниципальных районов, городских поселений будут избираться представительным органом муниципального образования из своего состава и исполнять полномочия его председателя. Главы местных администраций будут назначаться представительным органом муниципалитета по контракту, заключаемому по результатам конкурса на заме-

щение указанной должности, проводимого конкурсной комиссией. Таким образом, разделяются полномочия и ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации, который будет являться так называемым «сити-менеджером». Главы сельских поселений будут избираться на муниципальных выборах и исполнять полномочия председателя представительного органа и главы местной администрации.

Следует заметить, что институт «сити-менеджеров» заимствован в России из зарубежной практики. Впервые должность наемного городского управляющего была учреждена в 1908 году в американском городе Стаунтон, дальше этот институт получил распространение во многих странах Западной Европы, Америки и Океании. В публикациях зарубежных ученых [16; 18] обосновывается, в том числе на основе экономических расчетов, эффективность наемного профессионала – руководителя исполнительной власти в муниципалитетах по сравнению с избранным населением главой муниципалитета.

Однако в российских условиях переход на систему «сити-менеджеров», на наш взгляд, не позволяет однозначно говорить о его эффективности по ряду причин.

Прежде всего, снижается реальный контроль населения за решением вопросов местного значения органами МСУ. Назначенный глава местной администрации («сити-менеджер»), в сферу деятельности которого входят хозяйственные вопросы, условия жизнеобеспечения населения, подотчетен и подконтролен только представительному органу.

Круг полномочий главы муниципального образования – председателя представительного органа весьма узок: глава фактически лишается реальных властных полномочий по оперативному управлению муниципалитетом, его роль становится формальной, в основном представительской.

В силу возможных разногласий между главой муниципального образования и «сити-менеджером» могут возникать сложности в разработке и реализации управленческих решений по вопросам местного значения.

Это приведет к усилению централизации власти, ввиду того что половина конкурсной комиссии по назначению определяется губернатором области.

Достаточно сложно будет найти высококвалифицированных кандидатов на должности «сити-менеджеров» большого числа муниципальных образований. А менять каждый год главу местной администрации (в случае расторжения с ним контракта), если он не справился с возложенными на него задачами, бессмысленно, так как новому «сити-менеджеру» придется начинать все сначала.

И наконец, неоднозначным будет восприятие населением назначенных «сити-менеджеров». Исторически в России избранный населением глава муниципалитета (локальной территории) ассоциировался с сильной исполнительной властью, как «хозяин, менеджер» города, района, способный решать все имеющиеся местные проблемы. В данном случае не понятно, кто главный, к кому идти за помощью – к избранному представительным органом главе муниципального образования или к назначенному главе администрации («сити-менеджеру») [7].

Отношение глав муниципальных образований Вологодской области к названным выше нововведениям 2014 – 2015 гг. пока неоднозначное. Так, 31% ответивших глав районов, 77% – глав городских и 30% – сельских поселений «скорее отрицательно» или «отрицательно» относятся к этим нововведениям, а 16% глав районов и почти треть глав сельских поселений не могут дать однозначного ответа (табл. 7).

Больше отрицательных оценок пока и в сфере передачи большинства вопро-

Таблица 7. Отношение глав муниципальных образований Вологодской области к новому единому способу избрания главы муниципального образования и переходу на систему «сити-менеджеров», % от числа опрошенных

| Вариант ответа  | Муниципальные образования |                     |                    |
|---|---------------------------|---------------------|--------------------|
|   | муниципальные районы      | городские поселения | сельские поселения |
| Положительно  | 10,5                      | 0,0                 | 11,3               |
| Скорее положительно   | 31,6                      | 15,4                | 22,6               |
| Скорее отрицательно   | 15,8                      | 15,4                | 13,7               |
| Отрицательно  | 15,8                      | 61,5                | 16,1               |
| Не могу дать однозначного ответа до начала работы избранных таким способом глав | 15,8                      | 0,0                 | 31,5               |
| Ничего принципиально не изменится   | 10,5                      | 7,7                 | 4,8                |

Таблица 8. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Позволит ли, на Ваш взгляд, значительное сокращение числа вопросов местного значения сельских поселений и исполнение их на районном уровне лучше решать местные проблемы?», % от числа опрошенных

| Вариант ответа       | Муниципальные образования |                     |                    |
|----------------------|---------------------------|---------------------|--------------------|
|                      | муниципальные районы      | городские поселения | сельские поселения |
| Да                   | 10,5                      | 15,4                | 7,1                |
| Скорее да            | 42,1                      | 23,1                | 18,1               |
| Скорее нет           | 42,1                      | 30,8                | 40,9               |
| Нет                  | 0,0                       | 23,1                | 27,6               |
| Затрудняюсь ответить | 5,3                       | 7,7                 | 5,5                |
| Другое               | 0,0                       | 0,0                 | 0,8                |

сов местного значения от сельских поселений районам. Так, 42% глав районов и две трети (68%) глав сельских поселений «скорее против» или «против» такого нововведения (табл. 8).

Кадровое обеспечение – еще одна проблема местного самоуправления. Результаты опроса глав муниципальных образований Вологодской области показывают, что в регионе нет глав районов и городских поселений в возрасте младше 35 лет, доля глав сельских поселений младше 35 лет составила в 2015 году всего 6,8%.

По данным мониторинга, проводимого Министерством юстиции РФ<sup>4</sup>, доля «молодых» (не старше 35 лет) глав муниципальных образований в их общем числе составила на начало 2016 года в среднем

<sup>4</sup> Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2015 г. – начало 2016 г.) [Электронный ресурс] / Министерство юстиции РФ. – Режим доступа : [http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie\\_materialy\\_o\\_razvitii\\_sistemy\\_mestnogo\\_samoupravleniya\\_v\\_rossiyskoy\\_federacii.docx](http://minjust.ru/sites/default/files/informacionno-analiticheskie_materialy_o_razvitii_sistemy_mestnogo_samoupravleniya_v_rossiyskoy_federacii.docx)

по России всего 7,6% (наибольшая доля в сельских поселениях – 9%), глав местных администраций, назначенных по контракту («сити-менеджеров») – 10,7%, доля «молодых» депутатов представительных органов муниципальных образований – 12,2%. Вместе с тем доля молодежи среди муниципальных служащих составляет уже треть от их общего числа.

На наш взгляд, следует активнее использовать творческий и интеллектуальный потенциал и энергию молодежи для решения проблем МСУ, инициирования и реализации проектов на местном уровне.

Значительный потенциал также кроется и в участии молодежи в территориальном общественном самоуправлении (ТОС). Эффект от деятельности ТОСов в части решения вопросов и проблем местного уровня может быть весьма значительным. Однако, согласно данным того же мониторинга Минюста, ТОСы функционируют лишь в 4,2 тыс. из 22,4 тыс. муниципальных образований России.

Нельзя не упомянуть, на наш взгляд, и о положительном опыте города Вологды, где выстроена целостная система социально значимых проектов, объединенная общим брендом «Вологда – город добрых дел». Большинство проектов направлено на развитие профессионального, творческого потенциала детей и молодежи, повышение роли этих групп населения в развитии муниципалитета. При этом инициаторами ряда проектов также являются представители молодежи. Среди наиболее масштабных и уникальных следует назвать такие проекты, как «Вологда – город профессионалов», «Военно-патриотическая игра», «Город детства», «Город молодых талантов», «Дыхание улиц», «Здоровый город», «Молодежные трудовые бригады», «Молодежный центр «ГОРСОМ 35», «Созвездие «Молодой чиновник», «Цветущий город», «Шефы», «Яркий двор», «100 добрых дел», «100 помощников Главы» [11].

Таким образом, данные опросов глав муниципальных образований Вологодской области позволяют заключить, что на протяжении всего периода реформирования МСУ в Российской Федерации использовать потенциал этого института власти так и не удалось. Острота проблем требует прежде всего обращения к опыту зарубежных стран. Анализ публикаций указывает на схожесть проблем МСУ. Во многих странах мира, так же как и в России, система управления на местах претерпела несколько различных реформ. Как отмечает автор [5], в Европейском Союзе в результате последовательной децентрализации публичных функций, их передачи на местный уровень существенно расширился многофункциональный профиль обязанностей и ответственности МСУ. При этом имеет место конфликт между усилением экономических начал в управлении и развитием начал местной демократии. Среди зарубежных ученых

[19; 20] ведутся дискуссии относительно того, является ли институт местного самоуправления демократическим институтом (институтом самостоятельного осуществления населением власти на местах), или, прежде всего, это самый нижний, третий уровень власти в рамках единой системы управления в стране, или это и то и другое одновременно.

Для дальнейшего развития института местного самоуправления в России и повышения его эффективности необходима реализация комплекса следующих мероприятий.

Первое. Необходимо принять концепцию (стратегию) развития местного самоуправления, в которой будут определены роль местного самоуправления в развитии страны, стратегические ориентиры и механизмы развития этого института власти.

Второе. Целесообразным видится проведение инвентаризации полномочий органов местного самоуправления: устранение нечетких формулировок и неоднозначности; исключение дублирования полномочий между разными уровнями управления; обеспечение соответствия объема собственных и переданных полномочий закрепленным за этим уровнем власти объемом доходных источников бюджетов; обеспечение согласованности полномочий органов МСУ, определенных в 131-ФЗ, с полномочиями, обозначенными в иных федеральных законах.

Третье. Требуется урегулировать вопросы и устранить правовые препятствия развития различных форм межмуниципального сотрудничества, в том числе хозяйственного. Для этого возможно принятие специального федерального закона «О межмуниципальном сотрудничестве».

Четвертое. Для решения задачи перехода российской экономики на инновационный путь развития целесообразна реа-

лизация дифференцированного подхода к организации органов муниципальной власти, к формированию местного бюджета в отношении специально выделенных типов муниципальных образований (например, промышленно-инновационных МО).

Пятое. В целях повышения финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов необходимо закрепление дополнительных доходных источников (например, 2% от налога на прибыль, зачисляемого в настоящее время в федеральный бюджет) и дополнительной доли отчислений от налогов, на которые органы местного самоуправления могут оказывать наибольшее влияние (например, НДС).

Шестое. Важно принять в субъектах Федерации специальные государственные программы по развитию местного самоуправления, предусматривающие финансирование мероприятий, направленных на организационно-методическое сопро-

вождение и софинансирование проектов территориального общественного самоуправления, поддержку местных инициатив, самообложения граждан, стимулирование органов местного самоуправления к повышению эффективности их деятельности, подготовку кадров для муниципального уровня управления; а также повышение активности деятельности различных институтов развития на муниципальном уровне (бизнес-инкубаторов, центров поддержки предпринимательства, агентств муниципального развития, технопарков, промышленных парков, особых экономических зон, муниципальных банков, государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства и др.).

И наконец, учитывая, что местное самоуправление – это прежде всего власть населения на местах, необходимо обеспечить реальную самостоятельность и инициативность муниципальных образований и населения в принятии решений в сфере муниципального устройства.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Бухвальд, Е. М. Европейская Хартия местного самоуправления и зарубежный опыт в муниципальной реформе в России [Текст] / Е. М. Бухвальд // Вестник Института экономики РАН. – 2014. – № 2. – С. 97–109.
2. Бухвальд, Е. М. Земский опыт и стратегия развития российского местного самоуправления [Текст] / Е. М. Бухвальд // Тренды и управление. – 2014. – № 2. – С. 132–136.
3. Бухвальд, Е. М. Муниципальная реформа в Российской Федерации: итоги и дальнейшие перспективы [Текст] / Е. М. Бухвальд // GSOM Emerging markets conference: Business and Government Perspectives. – СПб. : Высшая школа менеджмента СПб университета, 2014. – С. 57–58.
4. Бухвальд, Е. М. Реформа реформы или «Тришкин кафтан»? [Текст] / Е. М. Бухвальд // Федерализм. – 2014. – № 2. – С. 63–74.
5. Волльманн, Х. Пути развития муниципальных систем стран Европейского Союза и стимулы к реформам [Текст] / Х. Волльманн // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 3 (83). – С. 287–301.
6. Ворошилов, Н. В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) [Текст] / Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 1 (75). – С. 49–62.
7. Ворошилов, Н. В. Социально-экономическое развитие России и реформирование института местного самоуправления в 2000 – 2014 годах [Текст] / Н. В. Ворошилов // Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством». – 2015. – № 3 (25). – С. 126–133.
8. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / под ред. Е. С. Шугриной. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Изд-во «Проспект», 2015. – 240 с.
9. Ильин, В. А. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В. А. Ильин, Т. В. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3. – С. 7–18.

10. Лексин, В. Что происходит с местным самоуправлением в России [Текст] / В. Лексин // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 64–76.
11. Официальный сайт Администрации города Вологды [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vologda-portal.ru>
12. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.
13. Ускова, Т. В. Проблемы местного самоуправления по результатам мониторинга глав муниципалитетов Вологодской области [Текст] / Т. В. Ускова // Федерализм. – 2015. – № 4. – С. 139–146.
14. Швецов, А. Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиною в полтора столетия [Текст] / А. Швецов // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 77–90.
15. European Charter of Local Self-Government [Electronic resource] / Council of Europe. – Available at : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088>
16. Garmann, S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation [Text] / S. Garmann / Journal of Urban Economics. – 2015. – № 86. – P. 26–42.
17. Grundwissen Kommunalpolitik [Electronic resource] / hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie. – Bonn : FES, 2011. – 482 s. – Available at : <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975>
18. Kreft, S. F. An Efficiency Comparison of City Managers and Elected Mayors [Electronic resource] / S. F. Kreft // Paper provided by Indiana University, Kelley School of Business, Department of Business Economics and Public Policy in its series Working Papers with. – 2007. – № 2. – Available at : <http://kelley.iu.edu/riharbau/RePEc/iuk/wpaper/bepp2007-02-kreft.pdf>
19. Lockner, A. Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies [Text] / A. O. Lockner. – USA, Bloomington : iUniverse, 2013. – 621 p.
20. Özden, K. Local Governments and Democracy: Impossible or Indispensable Pairs? [Text] / K. Özden // European Journal of Economic and Political Studies. – 2012. – Vol. 5. – Iss. 2. – P. 131–141.

#### **ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ**

*Ускова Тамара Витальевна* – доктор экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: [tvu@vscc.ac.ru](mailto:tvu@vscc.ac.ru). Тел.: (8172) 59-78-06.

*Бухвальд Евгений Моисеевич* – доктор экономических наук, профессор, заведующий центром федеративных отношений и регионального развития. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук. Россия, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32. E-mail: [buchvald@mail.ru](mailto:buchvald@mail.ru). Тел.: (499) 129-03-27.

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

Uskova T.V., Bukhval'd E.M., Voroshilov N.V.

## LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA: REFORM RESULTS AND PROSPECTS

*One of the most important democratic institutions is local government which is considered as a form of self-organization and citizens' participation in the management of the development of local territories, representing the country's lower level of governance. Russia has an extensive, yet contradictory, experience in the establishment and development of local government. This government institution has undergone the most significant changes with the adoption of the Federal Law of 6th October, 2003 "On the general principles of organization of local government development in the Russian Federation", with more than 100 amendments in a ten-year period. However, according to numerous studies of the Russian scientists, a set of objectives of the municipal reform has not been achieved due to various reasons of legislative character, weak financial and economic basis of municipal units and a relatively low level of the population's activity in the implementation of local government. In this regard, it is highly relevant to evaluate and analyze the outcomes of the reforms, clarify the causes of the problems and define the prospects of local government development, which was the purpose of the research. The paper considers these issues from the perspective of the heads of municipal units, which is based on the monitoring of the conditions of local government in the Vologda Oblast, which has been conducted by the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences since 2007 in the form of a questionnaire. The monitoring is unique for Russia, it is different from other similar studies in its regularity, complexity of the issues considered, the examination of the situation in the context of all types of municipal units: municipal districts, urban districts, urban and rural settlements. In addition, the article provides the assessment of the changes initiated at the federal and regional level in terms of the establishment of the institution of "city-managers". It also justifies the role of the youth (young professionals) in improving governance efficiency at the local level. The materials of the article may be used by state authorities in making managerial decisions in the sphere of development of municipal units and the institution local government, as well as to serve as a basis for further research on the subject.*

*Local government, reforms, municipal units, survey, Vologda Oblast.*

### REFERENCES

1. Bukhval'd E. M. Evropeiskaya Khartiya mestnogo samoupravleniya i zarubezhnyi opyt v munitsipal'noi reforme v Rossii [European charter of local government and foreign experience in the Russian municipal reform]. *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [Vestnik of the Institute of Economics, RAS], 2014, no. 2, pp. 97–109.
2. Bukhval'd E. M. Zemskii opyt i strategiya razvitiya rossiiskogo mestnogo samoupravleniya [Zemstvo experience and strategy of development of Russian local self-government]. *Trendy i upravlenie* [Trends and administration], 2014, no. 2, pp. 132–136.
3. Bukhval'd E. M. Munitsipal'naya reforma v Rossiiskoi Federatsii: ito-gi i dal'neishie perspektivy [Municipal reform in the Russian Federation: results and future prospects]. *GSOM Emerging markets conference: Business and Government Perspectives*. Saint Petersburg: Vysshaya shkola menedzhmenta SPb universiteta, 2014. Pp. 57–58.
4. Bukhval'd E. M. Reforma reformy ili "Trishkin kaftan"? [Reform of the reform or "robbing Peter to pay Paul"?]. *Federalizm* [Federalism], 2014, no. 2, pp. 63–74.
5. Wollmann H. Puti razvitiya munitsipal'nykh sistem stran Evropeiskogo Soyuzha i stimuly k reformam [Directions of development and incentives for reform in municipal systems of European countries]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: economics and sociology], 2014, no. 3 (83), pp. 287–301.
6. Voroshilov N. V. Institut mestnogo samoupravleniya segodnya (po materialam oprosa glav munitsipal'nykh obrazovaniy Vologodskoi oblasti) [Local government institute today (according to the poll of heads of municipal entities in the Vologda Oblast)]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 1 (75), pp. 49–62.

7. Voroshilov N. V. Sotsial'no-ekonomicheskoe razvitiye Rossii i reformirovaniye instituta mestnogo samoupravleniya v 2000 – 2014 godakh [Socio-economic development of Russia and the reform of local self-government institution in 2000 – 2014]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedenii. Seriya "Ekonomika, finansy i upravleniye proizvodstvom"* [Izvestia of higher educational institutions. Series "Economics, finance and production management"], 2015, no. 3 (25), pp. 126–133.
8. Shugrina E. S. (Ed.). *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii* [Report on the state of local government in the Russian Federation]. 2nd edition, revised and supplemented. Moscow: Izd-vo "Prospekt", 2015. 240 p.
9. Ilyin V. A., Uskova T. V. Metody preodoleniya prostranstvennoi sotsial'no-ekonomicheskoi differentsiatsii [Methods of overcoming the spatial socio-economic differentiation]. *Federalizm* [Federalism], 2012, no. 3, pp. 7–18.
10. Leksin V. Chto proiskhodit s mestnym samoupravleniem v Rossii [What is going on with the local self-government in Russia?]. *Federalizm* [Federalism], 2016, no. 1, pp. 64–76.
11. *Ofitsial'nyi sait Administratsii goroda Vologdy* [Official website of the Vologda Oblast Administration]. Available at: <http://vologda-portal.ru>
12. Uskova T. V., Voroshilov N. V., Gutnikova E. A., Kozhevnikov S. A. *Sotsial'no-ekonomicheskie problemy lokal'nykh territorii: monografiya* [Socio-economic problems of local territories: monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 196 p.
13. Uskova T. V. Problemy mestnogo samoupravleniya po rezul'tatam monitoringa glav munitsipalitetov Vologodskoi oblasti [Problems of local self-government reflected in the results of monitoring of municipalities' mayors of Volgograd region]. *Federalizm* [Federalism], 2015, no. 4, pp. 139–146.
14. Shvetsov A. Reformy i kontrreformy mestnogo samoupravleniya: marafon dlinoyu v poltora stoletiya [Reforms and counter-reforms of local government: marathon of century and a half length]. *Federalizm* [Federalism], 2016, no. 1, pp. 77–90.
15. *European Charter of Local Self-Government*. Available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088>
16. Garmann S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation. *Journal of Urban Economics*, 2015, no. 86, pp. 26–42.
17. *Grundwissen Kommunalpolitik*. Bonn: FES, 2011. 482 p. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975>
18. Kreft S. F. *An Efficiency Comparison of City Managers and Elected Mayors*. Available at: <http://kelley.iu.edu/riharbau/RePEc/iuk/wpaper/bepp2007-02-kreft.pdf>
19. Lockner A. *Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies*. Bloomington: iUniverse, 2013. 621 p.
20. Özden K. Local Governments and Democracy: Impossible or Indispensable Pairs? *European Journal of Economic and Political Studies*, 2012, vol. 5, no. 2, pp. 131–141.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

*Uskova Tamara Vital'evna* – Doctor of Economics, Associate Professor, Deputy Director for Science, Head of the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Scientific Institution Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: [tvu@vscc.ac.ru](mailto:tvu@vscc.ac.ru). Phone: +7(8172) 59-78-06.

*Bukhval'd Evgenii Moiseevich* – Doctor of Economics, Professor, Head of the Center for Federative Relations and Regional Development. Federal State Budgetary Scientific Institution Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 32, Nakhimov Avenue, Moscow, 117218, Russian Federation. E-mail: [buchvald@mail.ru](mailto:buchvald@mail.ru). Phone: +7(499) 129-03-27.

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