

DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.1

УДК 332.14:342.55 | ББК 65.050.23:66.3,124

© Ускова Т.В.

ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ВОЛНЦ РАН*



ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА УСКОВА

Вологодский научный центр Российской академии наук

Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: tvu@vscc.ac.ru

ORCID: [0000-0001-9416-1136](https://orcid.org/0000-0001-9416-1136); ResearcherID: [O-2232-2017](https://orcid.org/O-2232-2017)

В декабре 2020 года Вологодский научный центр Российской академии наук отметит свое тридцатилетие. Становление и развитие научного учреждения на Вологодской земле совпало с глубокими социально-экономическими и политическими преобразованиями и было сопряжено с множеством социально-экономических проблем, которые стали следствием принятой на вооружение либеральной концепции перехода страны к рынку. С самого начала деятельности Вологодский научный центр ориентировался на решение наиболее острых проблем области, одна из них – создание института местного самоуправления, способного выполнять свои функции в рыночных условиях хозяйствования. В связи с этим обеспечение органов местного самоуправления научно обоснованными рекомендациями, в том числе научно-методическое сопровождение их деятельности по созданию системы муниципального управления, было выбрано в качестве направления научных изысканий сотрудников центра. Цель написания представленной статьи заключается в подготовке обзора исследований, выполненных сотрудниками ВолНЦ РАН, по указанной проблематике. Показано, как формировалась тематика исследований, представлены основные научные результаты, полученные в ходе их выполнения, рассмотрен круг задач на перспективу. Статья позволяет оценить вклад вологодских ученых в муниципальную науку.

Местное самоуправление, муниципальное управление, социально-экономическое развитие, муниципальные образования, методы управления, методический инструментарий.

Для цитирования: Ускова Т.В. История и перспективы исследований проблем муниципального управления в ВолНЦ РАН // Проблемы развития территории. 2020. № 5 (109). С. 7–20. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.1

For citation: Uskova T.V. History and prospects of studying municipal administration issues in Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences. *Problems of Territory's Development*, 2020, no. 5 (109), pp. 7–20. DOI: 10.15838/ptd.2020.5.109.1

* Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

Введение

Одним из уровней публичной власти, наиболее приближенной к населению и обладающей значительной автономией и самостоятельностью в решении вопросов жизнедеятельности, выступает местное самоуправление. Суть этого института публичной власти состоит в признании права граждан быть источником власти, самим принимать решения по повседневным вопросам своей жизни и отвечать за их последствия¹. Тем самым местное самоуправление обеспечивает развитие демократии, инициативы и ответственности населения, т. е. способствует становлению гражданского общества.

Местное самоуправление получило законодательное оформление во многих странах мира. Накоплен огромный опыт вовлечения граждан в решение местных проблем. Детально отработаны все механизмы и процедуры самоуправления, отлажено взаимодействие с органами государственной власти. Вместе с тем каждая страна имеет свою специфику организации местного самоуправления. Не является исключением и Российская Федерация, где институт местного самоуправления прошел весьма длинный исторический путь, преодолевая препятствия и накапливая знания в сфере муниципального управления. Практический опыт и наработки отечественных ученых позволили сформировать теоретические основы местного самоуправления и муниципального управления. Наиболее существенный вклад в создание российской муниципальной науки внесли классики начала XX века Л.А. Велихов² и С.Г. Алексеев [1]. Дальнейшее развитие эти знания получи-

ли в трудах многих отечественных ученых, среди них: Т.Т. Авдеева и Ю.В. Филиппов³, Е.Г. Анимича и А.Т. Тертыйшный⁴, Е.М. Бухвальд [2; 3], С.Д. Валентей и Т.Я. Хабриева [4], А.Г. Воронин [5], О.Б. Глезер, Т.Л. Бородина, С.С. Артоболевский [6], А.П. Горбунов, В.И. Гончаров, И.Ф. Головченко⁵, В.Б. Зотов⁶, А.Е. Когут⁷, В.А. Лапин и В.Я. Любовный [7], В.Н. Лексин и А.Н. Швецов [8], Э. Маркварт [9], А.С. Маршалова и А.С. Новоселов [10], А.Н. Широков [11] и др.

Существенный вклад в развитие теоретико-методологических основ местного самоуправления и муниципального управления принадлежит и научным сотрудникам Вологодского научного центра РАН, в этом году отмечающего 30-летие со дня основания.

Социально-экономические условия в период организации деятельности научного центра на Вологодской земле

Создание и становление учреждения Российской академии наук на Вологодской земле совпало с коренными преобразованиями не только экономической, но и политической системы российского государства. Переход Российской Федерации на рыночные рельсы основывался на экономической концепции «шоковой терапии», в соответствии с которой руководством страны одномоментно был осуществлен комплекс радикальных реформ посредством либерализации цен, резкого сокращения государственных расходов, разгосударствления и приватизации. В долгосрочной перспективе эта реформа все-таки имела ряд по-

¹ Система муниципального управления: учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. 4-е изд., испр. и доп. СПб.: Питер, 2008. 512 с.

² Велихов Л.А. Основы городского хозяйства: общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства. М.: Наука, 1996. 480 с.

³ Филиппов Ю.В., Авдеева Т.Т. Основы развития местного хозяйства: учебн. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Логос, 2011. 276 с.

⁴ Анимича Е.Г., Тертыйшный А.Т. Основы местного самоуправления: учеб. М.: ИНФРА-М, 2000. 208 с.

⁵ Местное самоуправление и муниципальное управление: учеб. / А.П. Горбунов [и др.]; ред. А.С. Прудников, М.С. Трофимов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юнити, 2015. 543 с.

⁶ Система муниципального управления: учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. 4-е изд., испр. и доп. СПб.: Питер, 2008. 512 с.

⁷ Когут А.Е. Система местного самоуправления: основы разраб. и применения в городах России / Рос. АН, Ин-т соц.-экон. пробл. СПб.: ИСЭП, 1995. 59 с.

зативных моментов (главный из них – был заложен фундамент рыночного механизма), однако в краткосрочном периоде в российской экономике и обществе преобладали негативные тенденции, в их числе значительный рост инфляционных процессов, граничащих с гиперинфляцией; стремительное сокращение реальных доходов граждан и обнищание населения; увеличение разрыва между различными слоями общества; падение объема инвестиций; сокращение ВВП и промышленного производства и др.

Кризисные явления охватили все отрасли национальной экономики и оказались характерными для всех российских территорий. Не стала исключением и Вологодская область. Как и в целом по стране, в ней уже с середины 1970-х гг. наблюдалось замедление темпов экономического роста. Этот вывод подтверждает динамика объемов производства промышленной продукции – ведущей отрасли региональной экономики. Если за пятилетие 1971–1975 гг. среднегодовые темпы прироста общего объема промышленной продукции в области составляли 6%, то в 1976–1980 гг. – 5,5%, а в 1981–1985 гг. – 4,1%. В 1986–1990 гг. среднегодовой темп прироста снизился до 1,7% [12].

Переход на рыночные условия хозяйствования только усугубил проявление системного кризиса. С началом рыночных реформ практически во всех сферах экономики региона предприятия сворачивали деятельность. Так, в 1996 году в Вологодской области объем промышленного производства достиг только две трети дореформенного уровня [13], сельскохозяйственное производство сократилось более чем наполовину, инвестиции в основной капитал составляли менее трети от уровня 1991 года.

Следствием сжатия экономики и роста инфляции стало резкое падение уровня жизни граждан. Организованный научным центром в ноябре 1993 года анкетный опрос населения Вологодской области показал резкое ухудшение социального положения населения региона. Около половины жи-

телей области оказались на грани нищеты. В 1993 году 46% населения Вологодской области имели среднедушевой доход ниже прожиточного минимума (в Российской Федерации этот показатель варьировал в пределах от 29 до 34%). В январе 1994 года доля населения региона, чьи доходы не достигали прожиточного минимума, составила в целом по области 54%, а в сельской местности – 79% [14].

Негативные процессы в экономике и социальной сфере, непринятие населением радикального курса реформ оказались одной из причин ухудшения социального самочувствия, выразившегося, прежде всего, в росте смертности и сокращении численности населения. Только за один год в Вологодской области смертность от неестественных причин увеличилась более чем на 17%. В 1993 году во всех районах наблюдалась естественная убыль населения [14].

Кардинальные изменения произошли и в политической жизни страны. Прекращение деятельности Советов народных депутатов всех уровней, объявленное соответствующим указом Президента⁸, явилось отправной точкой коренных изменений системы местного самоуправления. Местное самоуправление было выведено из состава органов государственной власти. Принятая 12 декабря 1993 года Конституция РФ закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе и при определении структуры органов местного самоуправления. Органами местного самоуправления становились выборные представительные органы и выборные главы местных администраций. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» провозглашал, что «местное самоуправление в Российской Федерации – признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного зна-

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации».

чения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций»⁹. Обретя значительную экономическую самостоятельность, муниципальные образования получили в ведение весьма внушительный перечень вопросов местного значения. Помимо того, законодательством предусматривалась возможность передачи на места некоторых государственных полномочий. В то же время они во многом лишились привычных источников материальных ресурсов и опеки государства. Реформирование иерархической структуры власти и предоставление самостоятельности территориям поставило новые задачи в содержание и организацию деятельности органов местного самоуправления, внесло изменения во многие функции. Как и в других субъектах Федерации, становление обновленного института местного самоуправления в Вологодской области сопровождалось многими трудностями: требовались определение наиболее адекватных местным условиям форм организации местного самоуправления; развитие демократизации общества, направленной на повышение активности местного населения; совершенствование законодательства по обеспечению финансово-хозяйственной самостоятельности муниципальных образований; определение методов и инструментов регулирования происходящих на местах социально-экономических процессов. По существу, требовалось создать на местах систему муниципального управления, функционирующую в новых рыночных реалиях.

В таких условиях с декабря 1990 года началась история Вологодского научного центра, вначале как отдела Института экономических проблем Кольского научного центра РАН по изучению проблем социально-экономического развития Вологодской области, а с декабря 1993 года – в качестве самостоятельного научного учреждения «Вологодский научно-координационный центр Российской академии наук».

Муниципальное управление – приоритетная тематика исследований Вологодского научного центра РАН

С самого начала деятельности Вологодский научный центр РАН был нацелен на решение наиболее острых социально-экономических проблем региона. В 1990-х гг. такой проблемой стала не только организация местного самоуправления как института, истинного хозяина на территориях, обладающего всей полнотой реальной власти и несущего полную ответственность перед местным сообществом за состояние дел в муниципалитете, но и формирование системы управления, адекватной рыночным условиям хозяйствования. Методическое обеспечение органов местного самоуправления научно обоснованными рекомендациями, формирование методологии и методического инструментария управления социально-экономическими процессами в муниципалитетах выступило для вологодских ученых одной из приоритетных тематик исследований.

В середине 1990-х гг. в структуре Центра был создан исследовательский сектор, затем лаборатория, а впоследствии отдел проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах (зав. отделом д.э.н. проф. Т.В. Ускова), научная работа сотрудников которого нацелена на развитие института местного самоуправления и совершенствование управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне.

Уже в середине 1990-х гг. научные сотрудники Центра (В.А. Ильин (рук.), А.А. Пашко, М.Ф. Сычев, И.Л. Браузе) исследовали проблемы становления рыночных отношений в районных муниципальных образованиях; доказали, что основой экономического и социального роста являются рациональное использование имеющихся ресурсов, правильный выбор приоритетов в развитии производств, отраслей, форм хозяйствования и обеспечение реального самоуправления; определили роль института местного само-

⁹ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ.

управления как эффективного инструмента при координации деятельности хозяйствующих субъектов, бюджетной сферы и сферы социальных услуг; научно обосновали необходимость законодательного закрепления функций представительной и исполнительной ветвей власти, что позволило четко очертить круг их вопросов и компетенций [15].

Понимая важность получения от жителей области обратной реакции на реализуемую социально-экономическую политику, ВНКЦ РАН стал проводить социологические исследования. Учеными центра была начата разработка методологии и методического инструментария мониторинга как системы постоянного наблюдения за социально-экономическими процессами, проходящими в муниципальных образованиях. В Грязовецком районе анкетный опрос жителей по оценке социально-экономической ситуации осуществляется с 1995 года. Анализ полученных результатов позволил исследователям (К.А. Гулин) [16] сделать вывод о нестабильности социально-экономической ситуации в районе; определить проблемы, вызывающие наибольшую озабоченность жителей, в их числе снижение уровня заработной платы (61% от числа опрошенных в феврале 1997 года); задержки выплаты заработной платы, пенсий, стипендий (44%); инфляция (39%); развал экономики, остановка предприятий (38%); рост безработицы (32%) и др. Что касается уровня жизни, характера представлений о перспективах его изменения, то оценки населения районного муниципалитета чаще всего были негативными. Опрос убедительно доказал необходимость выработки научно обоснованной, социально ориентированной концепции развития района и корректировки реализуемой политики с учетом мнения широких слоев местного населения как главного носителя социально-экономических потребностей, полное удовлетворение которых является одной из задач органов власти на местах¹⁰. В 1996 году было организовано социологическое исследование в городе Вологде. Кроме условий проживания горожа-

не оценивали деятельность органов власти и местного самоуправления [17]. Проведенные опросы показали, что социологические методы могут дать качественную оценку происходящих процессов, определить реакцию населения на результаты преобразований, стать надежной основой для корректировки проводимой социально-экономической политики, обоснования управленческих решений, принимаемых органами власти, выбора методов и инструментов управления.

В качестве важнейшей задачи органов местного самоуправления законодательно было определено социально-экономическое развитие муниципальных образований. Однако вплоть до 1998 года в экономике и социальной сфере муниципальных образований нарастали негативные процессы. Основная причина такого положения – уход государства из экономики, выразившийся в либерализации всех форм жизнедеятельности, резком сужении масштабов государственного регулирования, отказе от целенаправленного управления и планирования на всех уровнях.

Вместе с тем в научных кругах, среди прогрессивной общественности тезис о несовместимости плана и рынка, взятый на вооружение отечественными реформаторами, отвергался. Участники проведенной в апреле 1997 года Советом Федерации совместно с Институтом экономики РАН международной научно-практической конференции «Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики» в качестве одной из основных рекомендаций выдвигали необходимость создания системы индикативного планирования и прогнозирования, органично связанной с долгосрочной социально-экономической стратегией и направленной на ее реализацию [18].

Взяв на вооружение эту идею, в конце 1990-х гг. вологодские ученые (В.А. Ильин, А.Н. Зуев, Т.В. Ускова) представили концептуальные подходы к построению системы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [19; 20]. В дальнейших исследованиях был определен

¹⁰ В дальнейшем анкета была существенно расширена, в нее был включен перечень вопросов, характеризующих эффективность муниципального управления, и исследование стало проводиться на регулярной основе.

круг задач по реформированию муниципального управления; обоснованы принципы управления в условиях рынка, в их числе приоритет стратегических целей над тактическими, социальная ориентация развития экономической сферы, системный подход к решению проблем, ориентация на собственные ресурсы, адаптация к изменяющимся условиям на основе обратной связи. Доказано, что наиболее адекватным инструментом управления территориальным развитием выступает индикативное стратегическое планирование, результатом которого является стратегия социально-экономического развития муниципального образования. Предложена многоуровневая система планирования и управления, содержащая подсистемы стратегического, тактического и оперативного управления, разработан методический инструментарий ее создания. Обоснован механизм реализации стратегии, в качестве инструментов которого выступают система непрерывного планирования, мониторинг социально-экономической ситуации и система контроля и стимулирования специалистов муниципалитета на основе степени достижения показателей плана [21]. Все эти наработки были апробированы и в разной степени полностью внедрены в практику муниципального управления в администрациях города Вологды, Грязовецкого, а позднее и Вологодского районов. Система муниципального управления, сформированная на основе научно-методических рекомендаций вологодских ученых, позволила органам власти на местах найти оптимальные решения острейших социально-экономических проблем и обеспечила переход этих муниципальных образований к стратегическим формам управления [22–24]. В последующий период методология стратегического планирования была доработана и явилась

фундаментом при разработке стратегий развития муниципальных образований и отдельных отраслей.

Стратегии социально-экономического развития муниципальных районов, городских округов Вологодской области, разработанные сотрудниками ВолНЦ РАН

- Стратегия развития социальной ответственности в городе Вологде на период до 2025 года
- Стратегия социально-экономического развития Вологодского района до 2025 года и разработка Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Вологодского района до 2025 года
- Стратегия развития жилищной строительной индустрии на территории муниципального образования «Город Вологда» на период до 2025 года и ориентиров ее развития до 2035 года
- Стратегия социально-экономического развития Бабаевского муниципального района до 2025 года
- Стратегия развития промышленности в городе Вологде до 2030 года
- Стратегия развития потребительского рынка г. Вологды на период до 2020 года
- Стратегия развития Сямженского муниципального района до 2015 года
- Стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития Грязовецкого муниципального района на период 2000–2010 гг. и до 2015 года
- Основные ориентиры экономического и социального развития Вологодского муниципального района на период до 2010 года
- Концепция социально-экономического развития города Вологды до 2010 года
- Концепция социально-экономического развития города Вологды до 2005 года
- Стратегия социально-экономического развития Грязовецкого муниципального района на 2003–2012 гг.
- Стратегия социально-экономического развития Череповецкого муниципального района до 2010 года
- Стратегия социально-экономического развития Вашкинского муниципального района до 2010 года
- Стратегия социально-экономического развития Сокольского муниципального района до 2005 года

Принятие Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и последующих законодательных актов, касающихся местного самоуправления, дало новый импульс исследованиям местного самоуправления, его экономических и правовых основ, ознаменовало новый этап развития системы муниципального управления. Закон устанавливал двухуровневую систему местного самоуправления в РФ. Помимо городов и районов он регламентировал организацию местного самоуправления в городских и сельских поселениях. В связи с существенными изменениями, вносимыми в территориальную модель организации местного самоуправления, в научном центре были начаты работы по методическому сопровождению этого процесса (Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, Е.А. Гутникова, С.Н. Дубов, А.А. Кольев; под рук. В.А. Ильина). В исследованиях значительное место занимали вопросы организации местного самоуправления в районном звене, требования к организационным структурам, оптимальному распределению полномочий между местными и государственными органами власти и внутри системы местного самоуправления на районном уровне.

Наиболее пристальное внимание в исследованиях уделялось проблемам обеспечения финансовой самостоятельности создаваемых муниципальных образований (А.И. Поварова, М.А. Печенская). Решение вопросов непосредственного жизнеобеспечения населения требовало значительных средств местных бюджетов. Однако на момент принятия федерального закона все городские и районные бюджеты области были дотационными. В 2002 году только в пяти муниципалитетах (г. Вологда, Череповец, Кадуйский, Вытегорский и Тотемский районы) доля собственных доходов в местном бюджете превышала 80%. В 17 из 28 муниципальных образований области этот показатель составлял менее 60%, причем в шести – менее 40%. Более того, имели место различия муниципалитетов по величине собствен-

ных доходов в расчете на душу населения (достигали 4,5 раза): в 2002 году в Кадуйском районе на одного жителя приходилось 5666 руб., а в Усть-Кубинском – только 1463 руб. Налоги, закрепляемые за местными бюджетами всех уровней, не обеспечивали их самостоятельность. Дополнительной финансовой нагрузкой на бюджеты являлись так называемые «нефинансируемые мандаты», когда ряд государственных полномочий передавался местным органам власти без предоставления им соответствующих финансовых ресурсов в полном объеме [25]. Таким образом, формировалась устойчивая тенденция, свидетельствующая о росте несоответствия экономической базы местного самоуправления возложенным на него полномочиям (кругу вопросов местного значения), что привело к упрочивающемуся дисбалансу доходных источников местных бюджетов и их расходных полномочий. Создание новых муниципальных образований не решало эту проблему. Научные сотрудники неоднократно подчеркивали, что важнейшим аспектом реформирования местного самоуправления должна стать оптимизация круга собственных полномочий органов местного самоуправления, их обеспеченность необходимыми экономическими, прежде всего финансово-бюджетными, ресурсами четкое разграничение полномочий региональных органов государственной власти и местного самоуправления, совершенствование межбюджетных отношений [26–28].

Помимо разграничения вопросов ведения требовалось разделить собственность между районным муниципалитетом и входящими в его состав сельскими и городскими поселениями. Органам местного самоуправления предстояло провести большую работу по инвентаризации собственности, завершить регистрацию земли в собственности и организовать кадастровый учет земельных участков, определить принципы распределения собственности между поселениями с учетом их расходных полномочий [29]. В ходе исследований было выяснено, что в собственности муниципалитетов находились в основном низкодоход-

ные и убыточные предприятия – объекты социальной инфраструктуры и затратный жилищный фонд. Следовательно, их передача на поселенческий уровень не могла решить проблему дотационности бюджетов. Кроме того, частое изменение налогового законодательства вело к сокращению доли стабильных доходных источников в пользу федерального и региональных бюджетов, не способствовало увеличению самостоятельности органов местного самоуправления на всех уровнях. Озабоченность вызывало и отсутствие на местах, прежде всего на селе, квалифицированных кадров, способных не только возглавить органы местного самоуправления, но и эффективно решать вопросы жизнеобеспечения территории.

Вместе с тем Вологодская область вошла в число пилотных субъектов Федерации, на территории которых с 2006 года внедрялась двухуровневая модель местного самоуправления. В области было организовано 372 муниципальных образования вместо двадцати восьми ранее функционирующих. С целью своевременного выявления проблем реформирования в научном центре было начато мониторинговое исследование, продолжающееся и в настоящее время. Мониторинг позволяет получать информацию о наиболее острых проблемах института местного самоуправления и выступает основой для разработки комплекса научно обоснованных мер по их устранению [30; 31].

Как показывали результаты опросов, на новом этапе развития института местного самоуправления наиболее значимой, не потерявшей остроты оставалась проблема обеспечения финансовой самостоятельности муниципалитетов. Низкую и крайне низкую обеспеченность собственными доходами в 2010 году отмечали главы всех муниципальных образований. Даже с учетом помощи из регионального бюджета ресурсная обеспеченность оставалась недостаточной для устойчивого развития [32]. В связи с этим в работах сотрудников Центра были обоснованы направления модернизации форм и механизмов управления [33].

Ситуация требовала поиска иных источников развития муниципальных образований. В этот период было начато исследование (Э.О. Орлова, М.А. Дубинин) по разработке методического инструментария для повышения самостоятельности института местного самоуправления посредством привлечения ресурсов частного бизнеса в муниципальную экономику на основе партнерства. Изучались методологические аспекты взаимодействия государства и бизнеса, исторические предпосылки современного понимания роли и места частно-государственного (муниципального) партнерства, передовой опыт зарубежных стран и российских муниципалитетов, оценивались исходные условия формирования системы взаимодействия власти и бизнес-структур, предлагалась методика для определения эффективности реализации инструментов партнерства. Рассматривая частно-муниципальное партнерство как форму объединения и использования материальных и нематериальных ресурсов местного самоуправления и частного сектора на долговременной и взаимовыгодной основе, исследователи обосновали методологические подходы этого механизма, предложили систему организационно-экономического и информационного обеспечения процессов взаимодействия бизнес-структур и органов местного самоуправления, включающую мониторинг партнерства [34; 35].

Дальнейшее изучение вопросов взаимодействия власти и бизнеса (С.А. Кожевников, Е.Д. Копытова) позволило существенно развить и углубить исследования по указанной проблематике. В частности, подчеркивалось, что для достижения долгосрочных целей развития территории следует активнее привлекать частное финансирование, инновационные технологии и управленческий опыт бизнеса в инфраструктурных отраслях, прежде всего в жилищно-коммунальном хозяйстве, которое в большинстве муниципалитетов испытывает значительные финансовые трудности в решении острых проблем жизнеобеспечения местного населения. Однако из-за острого недостатка

финансовых средств инвестиционные программы организаций коммунальной сферы реализовывались лишь в нескольких муниципалитетах – крупных городах и населенных пунктах с емким рынком: Вологде, Шекснинском и Вологодском районах. При этом одними из главных факторов, тормозящих развитие партнерства органов власти и бизнеса ЖКХ, по мнению почти 79% руководителей муниципальных районов, 42% глав городских и 47% – сельских поселений, выступают несовершенство и нестабильность нормативно-правовой базы [36].

В качестве другой формы взаимодействия власти и хозяйствующих субъектов, перспективного инструмента управления экономикой территорий рассматривается социальная ответственность бизнеса. Сотрудниками Центра раскрыты сущность, особенности, институциональные и экономические аспекты социальной ответственности; выявлены проблемы и причины, сдерживающие ее развитие, главные из них – отсутствие финансовой возможности, слабое стимулирование со стороны государства и неразвитость законодательной базы; разработаны концептуальные подходы и методический инструментарий стимулирования социальной ответственности в муниципальных образованиях [37]. Внедрение обоснованных учеными предложений в практику муниципального управления дает возможность использовать ресурсы бизнеса в решении наиболее острых социально-экономических проблем территорий.

Чуть позже на первый план вышли исследования, направленные на расширение экономической базы муниципалитетов. Ученые Центра (Т.В. Воронцова, Е.А. Гутникова, Е.Н. Кожина, Е.В. Лукин, С.А. Селякова, Т.Г. Смирнова, А.Н. Чекавинский) приступили к разработке методов развития их производственной сферы, оценке имеющегося потенциала и обоснованию комплекса мер по повышению эффективности его использования [38–41]. Многие рекомендации, выводы и предложения, представленные в научных публикациях сотрудников, нашли применение

в практике муниципального управления и дали положительный эффект.

Вместе с тем проблемы социально-экономического развития территорий не теряют остроты, а некоторые из них приобретают устойчивый негативный окрас. В числе наиболее актуальных вопросов остаются концентрация хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах; существенная неравномерность развития муниципальных районов, обусловленная заметными различиями в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития; значительное отставание уровня и качества жизни сельского населения; низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований. Имеют место и нерешенность проблем в функционировании самого института местного самоуправления; дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления; низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления; низкий уровень использования современных форм и методов управления муниципальным развитием; неэффективность территориальной структуры муниципальных образований [42].

В то же время, как свидетельствовали опросы, более половины глав муниципальных образований подчеркивали, что развитие муниципалитетов в наибольшей степени зависит от региональных органов власти. Эта ситуация позволила вологодским ученым (Т.В. Ускова, К.А. Гулин, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов, А.Е. Кремин) сделать вывод о настоятельной необходимости скорректировать реализуемую региональную социально-экономическую политику и направить фокус внимания на поиск современных методов ее реализации. В исследованиях подчеркивалось, что социально-экономическая политика, проводимая на региональном уровне, должна быть сконцентрирована на организации согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления

в целях создания максимально благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы муниципальных образований путем привлечения частных инвестиций и повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Важнейшим направлением при реализации такой политики является согласование стратегических документов региона и муниципальных образований по целям, задачам, механизмам и роли разных уровней власти в решении проблем развития территорий; увязка стратегического и бюджетного планирования [43]. С принятием Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» это направление региональной политики получило законодательное закрепление.

Немаловажное значение для достижения устойчивого социально-экономического развития территорий имеет формирование адекватной современным условиям и качественной институциональной среды, которая в конечном итоге и определяет направления, формы и условия модернизации экономики. Важную роль в данных процессах играют институты развития, позволяющие сконцентрировать усилия на решении проблем социально-экономического развития муниципальных образований. Выполненная по этой проблематике научная работа показала, что в Российской Федерации институты развития не получили широкого распространения на местном уровне. Были определены факторы, сдерживающие развитие указанных институтов и снижающие их эффективность; раскрыты роль и проблемы функционирования таких институтов, как территориальное самоуправление, межмуниципальное сотрудничество, институты экономического развития – промышленные парки, бизнес-инкубаторы, корпорации развития, агентства и пр.; предложены комплекс мер, методический инструментарий и методы стимулирования их создания в муниципальных образованиях [44; 45].

Муниципальное управление на современном этапе и перспективы исследований

В последние годы в региональной социально-экономической политике произошли существенные изменения, потребовавшие корректировки в системе муниципального управления. Так, упомянутый ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на муниципальном уровне регламентирует разработку стратегических документов только в районах и городских округах (глава 11, статья 39), однако он обошел стороной малые и средние города, а также сельские территории. В принятой Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года¹¹ ставка также сделана на развитие крупных городов и агломераций. Такие перекосы в региональной социально-экономической политике не только не способствуют снижению уровня социально-экономической дифференциации и развитию единого экономического пространства, но и требуют организации научных исследований по созданию системы муниципального управления в сельских муниципальных образованиях, малых и средних городах.

Сельские территории занимают две трети площади страны, на них расположено около 150 тыс. сельских населенных пунктов, где проживает около 26% населения России. Подавляющее большинство созданных сельских муниципалитетов являются дотационными, не могут в полном объеме выполнять возложенные на них полномочия. Исследования, связанные с разработкой научно обоснованных решений по повышению роли муниципальных образований в пространственном развитии страны, статусом и местом института местного самоуправления в системе публичной власти в России в современных, быстро меняющихся условиях, выходят на первый план [46]. Существенные изменения следует внести и в систему стратегического планирования. В работах вологодских ученых неоднократно подчеркивалось, что принципиально

¹¹ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

важным является стратегический подход в управлении названными территориями. Наличие стратегии социально-экономического развития на долгосрочный период в каждом поселении позволяет консолидировать власть, бизнес и население (общество) в решении проблем территорий, помогает молодежи видеть перспективы, в конечном итоге становится одним из главных факторов при принятии решения о том, чтобы не уезжать в город [47–49].

Недостаточно исследованными остаются вопросы о роли малых городов как фактора, интегрирующего экономическое пространство городской и сельской среды. Экономическое возрождение малых городов и их устойчивое развитие требуют создания соответствующего методического обеспечения управления социально-экономическими процессами как на региональном, так и местном уровне.

Принципиально важное значение для совершенствования муниципального управления имеют вопросы, связанные с рефор-

мированием местного самоуправления, повышением его финансово-экономической самостоятельности [50; 51], разработкой и принятием концепции или стратегии развития этого института в Российской Федерации [52].

Полагаем, что выполнение поставленной Президентом РФ на заседании Совета по развитию местного самоуправления в январе 2020 года задачи обеспечить эффективность местного самоуправления, устранить разрывы, несогласованность между регионами и муниципалитетами¹² будет способствовать серьезным изменениям в политике в отношении территорий, качественным изменениям на местах. Это, безусловно, окажет влияние на интеграцию экономического пространства страны, повышение национальной безопасности, устойчивое социально-экономическое развитие всех территорий и рост благосостояния россиян. А ученые Вологодского научного центра РАН приложат все усилия для дальнейшего развития муниципальной науки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев С.Г. Местное самоуправление русских крестьян XVIII–XIX вв. *L'autonomie rurale des etats d'Angleterre, de France, d'Allemagne et de Russie*. М.: Изд-во Т-ва М.О. Вольф, 1902. 313 с.
2. Бухвальд Е. Муниципальная реформа: проблемы переходного периода и пути их решения // *Вестн. Ин-та экономики Рос. акад. наук*. 2007. № 3. С. 135–153.
3. Бухвальд Е.М. Муниципальная реформа. Некоторые итоги прошедшего десятилетия // *Федерализм*. 2013. № 4 (72). С. 121–134.
4. Валентей С.Д., Хабриева Т.Я. Проблемы формирования местных бюджетов и муниципальной собственности // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2008. № 1. С. 49–57.
5. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002. 176 с.
6. Глезер О.Б., Бородина Т.Л., Артоболевский С.С. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство субъектов РФ // *Изв. Рос. акад. наук. Сер. географическая*. 2008. № 5. С. 51–64.
7. Лапин В.А., Любовный В.Я. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России. М.: Дело, 2005. 240 с.
8. Лексин В.Н., Швецов А.Н. Местное самоуправление и муниципальное развитие как объекты системного анализа и регулирования. Исследования и проекты Института системного анализа РАН // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление*. 2017. № 2. С. 28–32.

¹² Материалы заседания Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62701> (дата обращения 15.09.2020).

9. Маркварт Э. Местное самоуправление в России перед главными вызовами современности // Рос. экон. журн. 2016. № 6. С. 3–17.
10. Маршалова А.С., Новоселов А.С. Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований // Регион: экономика и социология. 2009. № 1. С. 167–179.
11. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в Российской Федерации: введение в муниципальное управление. М.: Муниципальная власть, 2000. 304 с.
12. Ильин В.А., Пашко А.А., Сычев М.Ф. Вологодская область: движение к рынку / под ред. П.А. Усачева. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1995. 131 с.
13. Ильин В.А. Некоторые итоги реформ в регионе – Вологодская область: препринт. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1996. 40 с.
14. Ильин В.А. О некоторых результатах экспертных оценок хода экономических реформ в территориальных социально-экономических системах (на примере Вологодской области): препринт. Вологда: ВНКЦ, 1994. 21 с.
15. Переход к рынку и местное самоуправление (Грязовецкий район в условиях перехода к рыночным отношениям) / В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1996. 90 с.
16. Гулин К.А. Социально-экономическая ситуация в сельском районе (по итогам социологических опросов в Грязовецком районе в 1995–1997 гг.) // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. 1997. Вып. 2. С. 18–32.
17. Ильин В.А., Жирнов Е.М., Якуничев А.С. Условия проживания населения: оценка и проблемы управления. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1997. 75 с.
18. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики: мат-лы междунар. конф. в Совете Федерации // Аналит. вестн. 1997. № 9 (54).
19. Ильин В.А., Зуев А.Н., Ускова Т.В. Проблемы организации планирования и управления социально-экономическим развитием муниципального образования // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. 1999. Вып. 9. С. 13–25.
20. Стратегия управления муниципальными образованиями / кол. авт.: В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. 115 с.
21. Ускова Т.В. Индикативное планирование развития муниципальных образований. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. 158 с.
22. Районная экономика: вчера, сегодня, завтра / кол. авт. под рук. В.А. Ильина, В.И. Чиркова. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. 126 с.
23. Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы / кол. авт. под рук. В.А. Ильина, В.И. Чиркова. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. 190 с.
24. Экономика сельского района: состояние и перспективы / В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. 270 с.
25. Ускова Т.В., Амелин Д.Е. Организация двухуровневой модели местного самоуправления // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. Вып. 27. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. С. 53–56.
26. Поварова А.И., Ускова Т.В. Бюджетная обеспеченность муниципальных образований Вологодской области: состояние, проблемы, пути повышения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2010. № 1 (9). С. 45–61.
27. Печенская М.А., Ускова Т.В. Актуальные вопросы совершенствования межбюджетных отношений в системе местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 1 (19). С. 136–146.
28. Ускова Т.В. Бюджет как основа социально-экономического развития муниципальных образований // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципали-

- тетов: мат-лы Седьмой науч.-практ. конф., г. Петрозаводск, 30 мая – 1 июня 2007 г. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. С. 206–209.
29. Местное самоуправление на пути к реформированию / кол. авт. под рук. В.А. Ильина. Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2004. 28 с.
 30. Гутникова Е.А. Местное самоуправление: итоги пятилетнего реформирования // Проблемы развития территории. 2011. Вып. 3 (55). С. 31–39.
 31. Ускова Т.В., Гутникова Е.А. Проблемы функционирования и направления развития института местного самоуправления // Федерализм. 2012. № 1. С. 127–136.
 32. Гутникова Е.А. Финансовая самостоятельность как фактор устойчивости развития муниципальных образований // Федерализм. 2010. № 1. С. 229–239.
 33. Основные направления модернизации форм и механизмов управления в условиях реформирования местного самоуправления: отчет о НИР / исп. В.А. Ильин [и др.]. Вологда, 2005. 214 с.
 34. Развитие механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов: отчет о НИР / исп. Т.В. Ускова, Э.О. Орлова, М.А. Дубинин. Вологда, 2007. 76 с.
 35. Орлова Э.О., Советов П.М. Механизм инвестиционного взаимодействия бизнес-структур и местного самоуправления. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. 184 с.
 36. Кожевников С.А., Ускова Т.В. Государственно-частное партнерство в жилищно-коммунальном хозяйстве региона: проблемы и перспективы развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. 148 с.
 37. Копытова Е.Д. Социальная ответственность бизнеса: проблемы и перспективы развития: монография / под науч. рук. Т.В. Усковой. Вологда: ВолНЦ РАН, 2017. 189 с.
 38. Ускова Т.В., Гутникова Е.А. Развитие малого бизнеса как фактор повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2010. № 2 (10). С. 88–100.
 39. Смирнова Т.Г., Селякова С.А., Кожина Е.Н. Развитие производственного потенциала сельского района: монография / под рук. Т.В. Усковой. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. С. 148.
 40. Проблемы экономического роста территории: монография / Т.В. Ускова [и др.]; под рук. Т.В. Усковой. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 170 с.
 41. Ускова Т.В., Чекавинский А.Н., Лукин Е.В. Экономическое развитие крупного города: состояние, проблемы, перспективы: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 128 с.
 42. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
 43. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 156 с.
 44. Чекавинский А.Н., Кожевников С.А., Ворошилов Н.В. Институты развития на местном уровне: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. 200 с.
 45. Кремин А.Е., Гулин К.А. Управление функционированием малого бизнеса на муниципальном уровне как инструмент развития экономики региона // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 4. С. 94–110. DOI: 10.15838/esc.2017.4.52.5
 46. Ворошилов Н.В. Местное самоуправление в России: ожидание больших перемен или точечная настройка? // Проблемы развития территории. 2020. № 4 (108). С. 37–54. DOI: 10.15838/ptd.2020.4.108.3
 47. Ускова Т.В. Совершенствование региональной социально-экономической политики – стратегическая задача государства // Проблемы развития территорий. 2014. № 1. С. 7–13.
 48. Ускова Т.В. Проблемы и перспективы социально-экономического развития сельских территорий // Вопросы территориального развития. 2018. № 2 (42). DOI: 10.15838/tdi.2018.2.42.1

49. Ускова Т.В. О потенциале развития российских территорий // Проблемы развития территории. 2018. № 5 (97). С. 7–17. DOI: 10.15838/ptd.2018.5.97.1
50. Печенская М.А. Бюджетный потенциал муниципальных образований: оценка и направления развития (на примере Вологодской области) // Проблемы прогнозирования. 2019. № 4 (175). С. 120–131.
51. Печенская М.А. Современные проблемы бюджетного развития региональных центров // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 1. С. 40–56.
52. 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

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Тамара Витальевна Ускова – доктор экономических наук, профессор, заместитель директора по научной работе, заведующий отделом, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: tvu@vscc.ac.ru

Uskova T.V.

HISTORY AND PROSPECTS OF STUDYING MUNICIPAL ADMINISTRATION ISSUES IN VOLOGDA RESEARCH CENTER OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

In December 2020, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (VolRC RAS) will celebrate its 30th anniversary. The establishment and development of this scientific institution in the Vologda Oblast coincided with profound socio-economic and political transformations, and it was also coupled with many socio-economic problems that resulted from the liberal concept of the country's transition to the market. From the very beginning, Vologda Research Center focused on solving the most acute problems of the region, one of which was the creation of an institute of local self-government, capable of performing its functions within market economy. In this regard, provision of local self-government authorities with scientifically based recommendations, including scientific and methodological support for their activities to create a municipal administration system, was chosen as the direction of scientific research of the center's employees. The purpose of this article is to prepare an overview of studies on this issue carried out by the staff of VolRC RAS. The process of the formation of the research topic is shown, main scientific results, obtained during its implementation, are presented, and the range of tasks for the following work is considered. The article allows evaluating Vologda scientists' contribution to the municipal science.

Local self-government, municipal administration, socio-economic development, municipal entities, administration methods, methodological tools.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Tamara V. Uskova – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Deputy Director for Science, Head of the Department, Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: tvu@vscc.ac.ru