

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ РАН



**Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов,
Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников**

Социально-экономические проблемы локальных территорий

Вологда
2013

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.9(2Рос-4Вол)
С69

Публикуется по решению
Ученого совета ИСЭРТ РАН

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.

Монография посвящена актуальным вопросам социально-экономического развития локальных территорий, становления и развития института местного самоуправления. Определены основные направления активизации развития территорий: обоснована роль механизмов межмуниципального сотрудничества в решении отдельных проблем местного значения, необходимость повышения эффективности взаимодействия с органами государственного управления и населением, целесообразность создания специализированных фондов муниципального развития.

Книга адресована научным работникам и специалистам органов государственного и муниципального управления, преподавателям, а также студентам учебных заведений по специальностям и направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Национальная экономика».

Рецензенты:

начальник департамента стратегического планирования
и инвестиционной политики администрации г. Вологды
кандидат экономических наук

К.А. Задумкин

заведующий кафедрой менеджмента
Вологодского государственного технического университета
кандидат экономических наук, доцент

Н.П. Советова

ISBN 978-5-93299-223-4

© Ускова Т.В., Ворошилов Н.В.,
Гутникова Е.А., Кожевников С.А., 2013
© ИСЭРТ РАН, 2013

ВВЕДЕНИЕ

Безопасность, целостность, конкурентоспособность и лидерство страны на мировой арене в определяющей степени зависят от однородности экономического пространства, от уровня социально-экономического развития входящих в ее состав территорий.

Экономические и социально-политические преобразования в Российской Федерации, начатые в 1990-х годах, способствовали децентрализации власти и приобретению регионами самостоятельности в решении вопросов социально-экономического развития. Вместе с тем процесс трансформации социальных и хозяйственных отношений сопровождался резким снижением роли государства в регулировании экономических процессов, противостоянием между федеральным центром и субъектами РФ, ослаблением внутренних экономических связей, передачей на места полномочий, не подкрепленных финансовыми и иными ресурсами. Результатом этого стало возрастание асимметрии территориального социально-экономического развития.

Вместе с тем «в 1990-е гг. пространственные диспропорции рассматривались как естественный и даже желательный результат перехода к рыночным механизмам распределения экономических ресурсов...» [49], к чему и вела выбранная либеральная экономическая политика. Последствия этого курса проявились в ряде пространственных диспропорций, вызывающих беспокойство и являющихся предметом дискуссий среди специалистов. В числе наиболее значимых:

- дифференциация регионов по уровню экономического развития;
- межрегиональная дифференциация по показателям уровня жизни населения, особенно по уровню доходов;

- диспропорция между общеэкономическим ростом и развитием инженерной инфраструктуры в центрах концентрации экономической мощи;
- усиливающаяся концентрация населения в столице, Центральном и Южном федеральных округах;
- дифференциация территорий внутри региона по уровню социально-экономического развития.

Особую озабоченность органов государственной власти региона, местного сообщества, ученых-регионалистов вызывает возрастающая внутрирегиональная дифференциация.

Эти процессы совпали с началом возрождения в стране института местного самоуправления, выделением его из состава государственной системы власти с целью повышения самостоятельности муниципальных образований.

Мировой опыт свидетельствует о том, что система регулирования общественно-экономических отношений в любом государстве состоит из двух базовых составляющих: государственного управления и местного самоуправления. Уровень и перспективы развития страны зависят прежде всего от того, насколько совершенны указанные составляющие.

Местное самоуправление относится к числу главных факторов социально-экономического развития общества. Причем, как показывают реалии современной жизни, значение этого института постепенно повышается, поскольку с его помощью достигается комплексность подхода к решению той или иной задачи.

Именно от эффективности местного самоуправления, без преувеличения, зависит настоящее и будущее страны, так как в недрах этого института содержится потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в российском обществе, а также резервы роста устойчивости и конкурентоспособности территорий, снижения уровня межрегиональной дифференциации.

Все это обуславливает актуальность изучения проблем становления и развития местного самоуправления и повышенный интерес к ней российских исследователей. Данной проблематике посвящен ряд работ отечественных ученых, в числе которых Е.Г. Анимица, С.Д. Валентей, Л.А. Велихов, В.А. Гневко, Б.М. Гринчель, В.А. Ильин, В.Л. Макаров, В.Е. Рохчин, А.И. Татаркин, Т.Я. Хабриева и др.

Вместе с тем данный институт власти пока еще не реализовал имеющийся у него потенциал, который в современных условиях является резервом роста устойчивости и конкурентоспособности территорий, снижения уровня их социально-экономической дифференциации.

В связи с этим развитие и эффективное использование потенциала местного самоуправления остается одной из основных задач органов государственной власти региона и местного самоуправления.

Крайне актуальным продолжает оставаться поиск направлений совершенствования региональной социально-экономической политики, реализация которой будет способствовать эффективному функционированию муниципального уровня управления, обеспечению финансовых, имущественных, кадровых и иных основ полноценного функционирования института местного самоуправления.

При этом принципиально важными становятся оценка состояния и тенденций развития муниципальных образований, их социально-экономического потенциала и обоснование методов активизации развития локальных территорий¹.

¹ Локальные территории – муниципальные образования, их объединения или часть территории в границах муниципальных образований.

ГЛАВА 1

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ГЛАВНЫЙ ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

1.1. Современная организация муниципального управления в России

Повышение ответственности территорий за решение социально-экономических вопросов является общей закономерностью мирового экономического развития. Об этом свидетельствует опыт местного самоуправления, которое играет ключевую роль в странах Западной Европы. Концептуальные начала современной организации местного самоуправления в Великобритании, Франции, Германии формировались главным образом в результате муниципальных реформ в XIX в. Однако их фундамент был заложен еще в Средние века. Становление и эволюция местного самоуправления представляют продукт борьбы за власть и влияние в обществе, борьбы идеологий.

Россия также имеет богатый, хотя и противоречивый опыт местного самоуправления. Оно развивалось на протяжении сотен лет, постепенно становясь всё более сложным и совершенным, приобретая современные формы. В эволюции этого института власти выделяют четыре основных периода.

Первый период (1547–1775 гг.) – «скрытое» начало, он охватывает эпоху от земских реформ Ивана IV до реформ Екатерины II, когда местное самоуправление существовало лишь в зачаточных формах.

Второй период (1775–1917 гг.) характеризуется становлением первооснов местного самоуправления в эпоху от Екатерины II до Николая II.

Третий период (1917–1990 гг.) – советский. В это время местное управление выступало инструментом централизованной командно-административной системы.

И наконец, с принятием в 1990 г. закона «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» начался четвёртый период – возрождения местного самоуправления как института власти.

Важной вехой в развитии местного самоуправления явилось принятие Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления (1997 г.), а также принятие в октябре 2003 г. нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что местное самоуправление в его истинном значении в стране пока только формируется. Его исторические традиции возрождаются в новых условиях, при этом преодолевается ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Поэтому не случайно так остро, как никогда, стоит вопрос о выборе наиболее эффективных форм самоорганизации и самоуправления населения на местах. Ведь помимо того, что местное самоуправление играет значимую роль в обеспечении благосостояния населения и оказании общественных услуг, на него возлагается задача создания институтов, способствующих повышению темпов и устойчивости экономического роста, а также конкурентоспособности территорий и, следовательно, страны в целом.

Местное самоуправление – одна из фундаментальных основ конституционного строя Российской Федерации. Являясь публичной властью, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает гражданам защиту интересов, которые обусловлены совместным проживанием на определённой территории и неизбежным взаимодействием.

Основными аргументами в пользу развития и укрепления местного самоуправления как института власти выступают:

1. Эффективность в решении местных задач благодаря способу формирования власти и знанию местной специфики.
2. Ответственность руководителя перед избравшим его населением.
3. Близость к населению, адресность и конкретность характера власти.

4. Государственное значение, определяемое местом этого института в структуре властных отношений в России.

Главные принципы современной системы местного самоуправления следующие:

- местное самоуправление – власть, деятельность которой регулируется законом;

- обязательным для местного самоуправления является наличие выборных органов;

- местное самоуправление обладает собственной компетенцией, в пределах которой эта власть самостоятельна;

- для осуществления своих полномочий местное самоуправление должно быть обеспечено собственными ресурсами.

В современной мировой практике с учетом исторических, местных, религиозных традиций, форм территориального устройства государства, его политического режима сложилось множество разнообразных моделей местного самоуправления. Под моделью понимается система горизонтальных и вертикальных взаимосвязей между субъектами управления. Характеристика основных моделей представлена в таблице 1.1.

Основной чертой англосаксонской модели, получившей широкое распространение в Великобритании, США, Канаде и других странах англосаксонской правовой системы, является многоуровневость местного самоуправления, при этом каждый уровень обладает высокой автономией (в том числе фискальной) и собственной компетенцией. Контроль над деятельностью местных органов власти осуществляется с использованием косвенных методов (финансовые инструменты).

Напротив, континентальная модель предполагает наличие устойчивых вертикальных связей, когда нижестоящий уровень власти подчиняется вышестоящему, а система управления характеризуется высоким уровнем централизации. Контроль за деятельностью органов местного самоуправления носит прямой характер и осуществляется через систему контролирующих органов. Данная модель распространена в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия) и в большинстве стран Латинской Америки, Ближнего Востока, франкоязычной Африки.

Принципиально отличается от рассмотренных моделей организация местной власти в рамках т. н. советской модели, которая возникла в XX веке в СССР и других государствах социалистического лагеря. В настоящее время в несколько трансформированном виде она сохранилась в странах, выбравших социалистический вектор развития (Китай, КНДР, Куба).

Таблица 1.1. **Характеристика основных моделей местного самоуправления**

| Модель | Страны-представители | Отличительные признаки |
|---|--|---|
| Англосаксонская | Великобритания, США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и другие страны | <ol style="list-style-type: none"> 1. Децентрализация системы управления. 2. Многоуровневость модели местного управления, при этом каждый уровень обладает высокой автономией. 3. Чёткое распределение компетенции органов каждого уровня. 4. Выборность целого ряда должностных лиц. 5. Фискальная автономия муниципалитетов (финансовое обеспечение муниципалитетов опирается на собственные доходы местных бюджетов). 6. Контроль над деятельностью местных органов власти с помощью косвенных методов (судебные органы, финансовые инструменты). 7. Позитивный принцип правового регулирования (в соответствии с которым «разрешено лишь то, что прямо предписано»). |
| Континентальная | Страны континентальной Европы (Франция, Италия, Польша, Болгария, Турция и др.), Африки, Латинской Америки, Ближнего Востока | <ol style="list-style-type: none"> 1. Высокая степень централизации системы управления. 2. Многоуровневость системы местного самоуправления, при которой нижестоящий уровень власти подчиняется вышестоящему. 3. Отсутствие чёткого распределения компетенций органов каждого уровня. 4. Сочетание выборности и назначаемости местных органов власти. 5. Прямой контроль над деятельностью местных органов власти (контролирующие органы). 6. Негативный принцип правового регулирования («разрешено всё то, что не запрещено»). |
| Советская | СССР, Китай, КНДР, Куба | <ol style="list-style-type: none"> 1. Наличие жёсткой иерархии в системе управления. 2. Высший орган на местах представляют советы, обладающие широким набором полномочий и являющиеся, по сути, органами государственной власти, избираемыми населением. 3. Исполнительная власть принадлежит исполнительным комитетам – структурам, формируемым из состава советов и имеющим двойное подчинение (вышестоящему органу управления и местному Совету). |
| Иберийская | Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа и др. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Проникновение государства в сферу полномочий органов местного самоуправления. 2. Непосредственно населением избирается местный законодательный орган – совет (хунта и т.п.) и главное должностное лицо – исполнительный орган (алькальд, мэр, префект). 3. Главное должностное лицо выполняет функции исполнительного органа совета и утверждается центральной властью в качестве её представителя на местах. |
| <p>Источник: Кузнецов В.В., Ваховский В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления. – Ульяновск, 2009.</p> | | |

Высшими органами власти на местах являются советы, наделенные широким объемом полномочий. Исполнительная власть принадлежит исполнительным комитетам – структурам, формируемым из состава советов. Данные структуры, как правило, имеют двойное подчинение – вышестоящему органу управления и местному Совету.

Советская модель не предусматривает реального разделения властей и характеризуется наличием жесткой иерархии в системе управления. Так, планы социально-экономического развития, конкретные показатели производства строятся исполнительными комитетами на основе обязательных показателей, устанавливаемых вышестоящими органами государственного управления.

Для иберийской модели (Бразилия, Аргентина, Мексика, Португалия, Колумбия, Никарагуа и др.) характерно существенное проникновение государства в традиционную сферу компетенции органов местного самоуправления. Населением административно-территориальной единицы избирается местный законодательный орган – совет (хунта и т. п.) и главное должностное лицо – исполнительный орган (алькальд, мэр, префект). Главное должностное лицо выполняет функции исполнительного органа совета и утверждается центральной властью в качестве её представителя на местах, который вправе приостанавливать на определённый срок решения совета, обращаться с предложениями к центральным органам государства о его роспуске в случаях систематического нарушения последним законов и др.

В настоящее время в большинстве стран мира (например, Австрия, Германия, Япония) сложились смешанные формы организации муниципального управления, объединяющие в себе черты англосаксонской и континентальной моделей [58].

Так, в Германии существуют административные единицы (правительственные округа), ведущее положение в управлении которыми занимают правительственные президенты, назначаемые правительствами земель. Правительственные президенты и их аппарат представляют собой систему местного управления, построенную на принципах административного подчинения. Низовое звено данной структуры – главы администраций районов (ландраты) – являются одновременно государственными чиновниками и главами исполнительных органов коммунального самоуправления.

В Японии губернатор префектуры, являющийся главой местной администрации и избираемый местным населением, также выполняет целый ряд общегосударственных функций.

Главным принципом, положенным в основу возрождения местного самоуправления в Российской Федерации в начале 1990-х годов, стал принцип разнообразия форм реализации конституционного права на местное самоуправление в соответствии с интересами граждан и местной спецификой. Это привело к колоссальному разнообразию территориальных моделей местного самоуправления. Почти половина субъектов РФ, среди которых и Вологодская область, пошла по пути превращения в муниципальные образования крупных административных единиц – районов и городов.

Возрождение института местного самоуправления в Вологодской области, как и в целом в России, проходило непросто. Причин тому много. Это, в частности, передача на места полномочий и ответственности без предоставления необходимых ресурсов. Это и рыночные условия хозяйствования, и недостаток кадров, подготовленных для работы в новых условиях.

Вместе с тем ход реформ показал, что продвижение вперед возможно лишь путем усиления социальной направленности этого института. Однако полностью использовать потенциал местного самоуправления не удалось по ряду причин, в том числе: а) отсутствие организационного единообразия моделей местного самоуправления; б) нечёткое определение компетенций муниципалитетов; в) несоответствие доходов бюджетов муниципальных образований расходным обязательствам; г) непроработанность механизмов взаимодействия с органами государственной власти и ряд других.

На более полное использование возможностей института местного самоуправления направлен новый этап его реформирования, старт которому дан вступившим в действие с 1 января 2006 г. законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ.

Пространством для реализации муниципального управления является территория муниципальных образований. В соответствии с указанным федеральным законом местное самоуправление может осуществляться на территории пяти видов муниципальных образований:

- 1) сельское поселение;
- 2) городское поселение;
- 3) муниципальный район;
- 4) городской округ;
- 5) внутригородская территория городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург).

Соответствующим статусом территорию наделяет закон субъекта Российской Федерации, в состав которого входит данное муниципальное образование.

При определении границ и статуса муниципального образования, как правило, учитываются следующие основные факторы:

- численность проживающего на данной территории населения;
- плотность населения;
- пешая и транспортная доступность административного центра муниципального образования (туда и обратно в рамках рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав);
- развитие инфраструктуры территории.

Численность населения является одним из важных критериев при определении статуса муниципального образования. Так, для сельского поселения, состоящего из одного населённого пункта, численность проживающего на его территории населения должна составлять не менее 1000 человек. Населенный пункт с численностью жителей менее 1000 человек не является самостоятельным муниципальным образованием и входит в состав сельского поселения наряду с другими населёнными пунктами.

Муниципальное образование должно иметь непрерывную границу, а все населённые пункты, находящиеся на территории данного поселения, полностью входить в его состав. Одно поселение не должно входить в состав другого поселения, а его границы не могут пересекаться границами населенного пункта.

Пешая и транспортная доступность административного центра муниципального образования (туда и обратно в течение рабочего дня) – второй важнейший критерий при определении размера территории муниципалитета.

Для сельских поселений, состоящих из двух и более населенных пунктов, границы устанавливаются с учетом пешеходной доступности его административного центра для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав.

Что касается муниципального района, то размер его территории определяется с учётом транспортной доступности административного центра (туда и обратно в течение рабочего дня) для жителей всех поселений, входящих в его состав. Административным центром муниципального района может быть город (поселок), имеющий статус городского округа. Данные требования могут не применяться к труднодоступным

и отдалённым территориям с низкой плотностью населения, городам федерального значения – Москве и Санкт-Петербургу.

Причиной изменения границ муниципального образования может стать сокращение численности проживающего населения соответствующих сельских населенных пунктов более чем на 50% относительно установленных законом норм. Инициаторами изменения границ муниципального образования могут быть население, проживающее на его территории, органы местного самоуправления, органы государственной власти соответствующего субъекта РФ, федеральные органы государственной власти. Учёт мнения населения по данному вопросу обеспечивается путем проведения местного референдума.

Если объединение или разделение муниципальных районов не влечёт за собой изменение границ иных муниципальных образований, то мнение населения выражают представительные органы каждого из этих муниципальных районов. Процедура изменения границ муниципалитета осуществляется путем проведения голосования населения по данному вопросу, принятия закона субъекта РФ; далее вносятся изменения в Устав соответствующего муниципального образования и государственный реестр муниципальных образований РФ [58].

К организационным формам осуществления местного самоуправления относятся:

- формы непосредственной демократии (голосование по отзыву депутата, публичные слушания, конференция по вопросам местного значения, опрос граждан и т.п.);
- выборные и иные органы местного самоуправления;
- территориальное общественное самоуправление (ТОС);
- добровольные ассоциации (объединения) муниципальных образований.

Муниципальное самоуправление осуществляется не только в формах непосредственной демократии, но и с помощью органов управления, которым население делегирует решение вопросов местного значения на территории данного муниципалитета. Согласно Конституции РФ, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Органы местного самоуправления – это выборные и другие органы, выступающие в интересах проживающего на территории муниципального образования населения и наделенные соответствующими полномочиями по решению вопросов местного значения.

К органам местного самоуправления относятся:

- 1) представительный орган муниципального образования;
- 2) глава муниципального образования;
- 3) местная администрация;
- 4) контрольный орган муниципального образования;
- 5) иные органы местного самоуправления (избирательная комиссия муниципального образования и др.).

Наличие в системе органов местного самоуправления первых трех элементов, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является обязательным [15].

В рамках действующего законодательства сложилось несколько способов формирования системы местных органов власти. Наибольшее распространение получили принципиально различающиеся модели «сильный мэр – слабый совет», «сильный совет – слабый мэр», «совет – управляющий», комиссия форма, «староста – сход» (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Основные модели организации местных органов власти** [52]

| Модель | Описание модели |
|------------------------------|--|
| «Сильный мэр – слабый совет» | Мэр избирается непосредственно населением, что дает ему более широкие полномочия в отношении представительного органа муниципального образования. Мэр имеет право самостоятельно решать многие вопросы местного значения, формирует администрацию, единолично руководит ее деятельностью, организует работу совета, председательствует на его заседаниях, подписывает принимаемые советом акты. Обладает правом отлагательного вето на решение совета, но оно может быть преодолено квалифицированным большинством депутатов. |
| «Сильный совет – слабый мэр» | Мэр избирается из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, поэтому его полномочия ограничены. Формирование администрации и руководство ею, освобождение сотрудников от должности производится только с согласия совета. В данной модели мэр выполняет в основном представительские и оперативно-исполнительные функции. Совет обладает большим объемом прав в сфере назначения на должности местного управления, решения хозяйственных и финансовых вопросов. |
| «Совет – управляющий» | Население муниципального образования избирает представительный орган, из состава которого выбирается председатель, руководящий деятельностью совета и не обладающий полномочиями по руководству местной администрацией. На контрактной основе назначается глава исполнительно-распорядительного органа (администрации) – управляющий, который наделяется большими полномочиями по формированию местной администрации и определению основных направлений ее деятельности. Данная форма наиболее распространена в странах с англосаксонской системой местного самоуправления. Ее положительными сторонами, по мнению многих исследователей, является возможность устранения коррупции и авторитарности в системе управления, ввиду того что управляющий является профессионалом в сфере муниципального управления и представляет собой политически нейтральную фигуру. Однако население не может влиять на его политику, что является, несомненно, слабостью данной формы. |

| | |
|--------------------|---|
| Комиссионная форма | Комиссия образуется из выборных лиц, каждый из которых при этом управляет отделом местного исполнительного органа. Сформированная таким образом структура выполняет полномочия представительного органа. В данной модели должность высшего должностного лица (главы) не предусматривается. Недостатком организации может быть лоббирование комиссионерами интересов своих отделов вразрез с общими интересами населения муниципального образования. |
| «Староста – сход» | Данная организационная форма применяется в малых поселениях (с численностью жителей менее 100 человек), где представительный орган не формируется, а его функции выполняет сход граждан. Единственным выборным лицом здесь является староста, однако возможно создание небольшого аппарата управления, назначение или выбор казначеев. |

Наряду с описанными выше моделями организации местных органов власти на практике имеют место комбинированные организационные формы местного самоуправления. Например, управляющий может назначаться не советом, а выборным должностным лицом (мэром) и напрямую подчиняется ему. Преимущество данной формы заключается в том, что жители имеют возможность влиять на муниципальную политику путем голосования «за» или «против» мэра, тем самым выступая за сохранение или замену администрации муниципального образования.

Структура, компетенция, число органов местного самоуправления, как правило, зависят от типа муниципального образования (сельское, городское поселение, муниципальный район, городской округ), численности жителей, исторических, национальных и иных местных традиций.

В случае создания новых муниципальных образований или их преобразования структура органов местного самоуправления может определяться как непосредственно населением (на местном референдуме, сходе граждан), так и опосредованно (представительным органом муниципального образования).

В уставах некоторых малочисленных сельских поселений в целях оптимизации затрат на содержание аппарата управления закрепляется возможность главы муниципального образования совмещать одновременно функции главы исполнительно-распорядительного органа и председателя представительного органа муниципального образования.

Представительный орган местного самоуправления – это избранный непосредственно населением муниципального образования орган, представляющий их интересы и обладающий правом от имени населения принимать решения, действующие на всей территории муниципального образования. Если численность жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек, то представительный орган не формируется, а его функции осуществляются сходом граждан.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет два способа формирования представительного органа муниципального района. Его депутаты могут избираться населением на муниципальных выборах или назначаться из числа глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района.

Минимальная численность депутатов представительных органов зависит от численности населения, проживающего на территории данного муниципального образования. В муниципалитетах с численностью жителей менее 1000 человек представительный орган должен иметь в своем составе не менее 7 депутатов, а в муниципальных образованиях с численностью свыше 500 тыс. человек – 35 депутатов и более.

К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится:

1. Принятие устава муниципального образования, внесение в него дополнений и изменений.
2. Утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении.
3. Установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с действующим законодательством.
4. Принятие программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении.
5. Определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.
6. Определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, установления тарифов на их услуги.
7. Вопросы участия муниципального образования в организациях межмуниципального сотрудничества.
8. Определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления.
9. Контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Представительный орган имеет сложную структуру и состоит из руководящего звена (председатель представительного органа), функционально-отраслевых подразделений (постоянные и временные комиссии), территориальных структур (депутатские группы) или политических фракций и из рабочего аппарата.

Постоянные комиссии представительного органа обладают следующими полномочиями:

- разработка предложений для рассмотрения на заседаниях представительного органа;
- подготовка заключений и проектов решений по вопросам ведения представительного органа;
- содействие органам местного самоуправления и депутатам в их работе по осуществлению решений представительного органа;
- контроль в пределах полномочий за деятельностью городской администрации, а также за работой предприятий, учреждений и организаций по выполнению решений представительного органа.

Рабочий аппарат состоит из отделов и служб (организационный отдел, юридическая служба, аналитическая служба и др.), оказывающих содействие работе представительного органа.

Высшим должностным лицом муниципального образования является глава муниципального образования, который обладает следующими полномочиями:

- представляет муниципальное образование во всех внешних отношениях, без доверенности действует от имени муниципального образования;
- подписывает и обнародует в порядке, установленном уставом муниципального образования, нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования;
- издаёт в пределах своих полномочий правовые акты;
- вправе требовать созыва внеочередного заседания представительного органа муниципального образования.

Местная администрация – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, возглавляемый главой местной администрации на принципах единоначалия.

В состав местной администрации входят руководящее звено (глава местной администрации и его заместители), аппарат (отделы и лица, оказывающие содействие руководителям), функционально-отраслевые (департаменты, управления, комитеты, отделы) и территориальные звенья.

В муниципальных образованиях может создаваться также контрольный орган (контрольно-счётная палата, ревизионная комиссия), который формируется на муниципальных выборах или представительным

органом муниципального образования. Главной его целью является контроль за порядком подготовки, рассмотрения проекта местного бюджета, исполнения и утверждения отчета о его исполнении, контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности.

В целях организации подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления может создаваться избирательная комиссия муниципального образования [58].

В муниципальных районах действует двухуровневая модель местного самоуправления.

Первый уровень. Органы местного самоуправления поселений:

- главы и представительные органы поселений избираются населением;
- главы поселений возглавляют местные администрации;
- представительные органы поселений избирают председателей из своего состава.

Второй уровень. Все поселения, за исключением городского округа, полностью входят в состав муниципального района, при этом:

- глава района избирается населением и возглавляет администрацию района;
- представительный орган района избирается населением на муниципальных выборах или назначается из числа глав поселений и депутатов представительных органов поселений, входящих в состав муниципального района;
- представительный орган района избирает председателя из своего состава.

Городской округ является одноуровневым муниципальным образованием и не содержит в своем составе других самостоятельных городских и сельских территорий (рис. 1.1).

Данный вариант организационной структуры местного самоуправления позволяет:

- добиться большей заинтересованности глав администраций в результатах труда, чем в условиях их найма на контрактной основе;
- повысить информированность депутатов представительного органа района о положении дел на местах по сравнению с депутатами, избранными на муниципальных выборах;



Рисунок 1.1. **Организационная структура местного самоуправления в муниципальных районах** [92]

- достичь большей заинтересованности депутатов представительного органа района в результатах своего труда;
- избежать затрат, связанных с организацией выборов в представительный орган района и наймом глав администраций района и поселений [92].

Таким образом, институт местного самоуправления функционирует самостоятельно, без непосредственной подчинённости местных органов власти государственным органам власти. Это обеспечивает возможность участия всего населения муниципального образования в процессе выработки и принятия решений по наиболее важным вопросам местного значения, а также выборность органов местного самоуправления на демократической основе, их регулярную сменяемость и отчётность перед населением и ответственность в рамках своей компетенции; гарантии социальной защиты населения [47].

1.2. Проблемы становления института местного самоуправления

Современный этап реформирования местного самоуправления предусматривает введение на всей территории РФ двухуровневой модели его организации. Федеральный закон №131-ФЗ разграничивает вопросы местного значения, относящиеся к компетенции каждой из категорий

муниципальных образований; определяет принципы и механизмы формирования структур органов местного самоуправления и разделения компетенции между ними; разграничивает полномочия и ресурсы. При этом основными элементами административно-территориального устройства являются городские и сельские поселения, городские округа, муниципальные районы. Главенствующее значение имеет поселенческий принцип организации муниципальных образований. Что касается муниципального района, то его главное предназначение – решение вопросов местного значения межпоселенческого характера, а также реализация отдельных государственных полномочий, передаваемых в соответствии с указанным законом. Разделение же полномочий предполагает их полноту и достаточность для осуществления на территории значительной части воспроизводственных процессов [38, 63, 66].

По мнению ряда экспертов, положительными сторонами данного закона являются [9, 31]:

1. Введение поселенческого принципа территориальной организации местного самоуправления, которое тесно связано с местом проживания людей. Главная цель местного самоуправления – непосредственное обеспечение жизнедеятельности местного населения. Приближение органов власти к населению позволяет принимать оптимальные управленческие решения в кратчайшие сроки с учётом местных особенностей и тем самым эффективно влиять на социально-экономическую ситуацию в каждом муниципалитете.

2. Формирование двух списков вопросов местного значения – для поселений и для муниципального района.

3. Существенное сокращение вопросов местного значения, которые при некоторой корректировке действительно способны отразить сущность и назначение местного самоуправления.

4. Чёткое формулирование механизма передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

5. Расширение возможностей органов местного самоуправления в наиболее полном и всестороннем удовлетворении нужд населения. Законом устанавливается наличие бюджета у каждого муниципального образования, что содействует укреплению экономической самостоятельности территорий, активизации их хозяйственной деятельности, развитию общественной инфраструктуры, увеличению экономического потенциала, выявлению и использованию резервов финансовых ресурсов.

6. «Оздоровление» муниципальных финансов, предусматривающее конкретные меры, в частности сокращение «нефинансируемых федеральных мандатов».

7. Создание условий для активизации реального участия граждан в управлении муниципальными образованиями, что позволит повысить общественную и экономическую инициативность населения, вовлекая его в процесс социально-экономического развития территории как значительный духовный и интеллектуальный потенциал. Для этого законом предусматривается большое количество форм прямого волеизъявления при осуществлении местного самоуправления.

С расширением объёма делегирования государственных полномочий объектом местного самоуправления стало обеспечение таких стратегически важных и социально значимых функций, как организация здравоохранения, образования, реализация социальной политики, проведение культурных мероприятий, развитие сельского хозяйства, организация функционирования ЖКХ. Однако на пути развития и эффективного функционирования местной власти еще достаточно много препятствий.

Одним из главных является изначально слабая законодательная проработанность сущности местного самоуправления, концептуальных, теоретических, правовых и социокультурных основ его организационно-экономической реализации.

Например, при разработке 131-ФЗ из внимания было упущено, что практическая деятельность российского местного самоуправления имеет двойственную природу: самостоятельность в чисто местных делах при одновременном осуществлении определенных государственных функций на местном уровне².

² В современной теории и практике муниципального управления наблюдаются два основных, прямо противоположных подхода. В основе одного лежит отделение местного самоуправления от государства, при этом исключается какое-либо влияние государства (кроме правового) на организацию местного самоуправления. Другой состоит в «огосударствлении» местного самоуправления, его жесткой привязке к государственной структуре и рассмотрении его как продолжения государственной власти на местах.

Исторический опыт развития местного самоуправления в России свидетельствует о том, что оно, с одной стороны, всегда было тесно связано с государством, государственным управлением, выступало как его продолжение на местном уровне, с другой – обладало значительными полномочиями, осуществлявшимися самостоятельно и зачастую независимо от государственных структур.

В советское время местное самоуправление функционировало в рамках единой, иерархичной сверху донизу системы советов, выступая, по сути, в качестве низового звена государственной власти. Затем, в период либеральных преобразований 90-х годов XX века, которые основывались на идеях тотального разгосударствления и минимизации роли государства в управлении общественными процессами на всех уровнях, родилась, по выражению Т.Я. Хабриевой [104], революционная для России конституционная формула, гласящая, что местное самоуправление не входит в систему государственной власти и занимается только вопросами местного значения. Однако в итоге произошло «смешение» институтов государственного и местного самоуправления и сформировался двойственный характер муниципальной деятельности.

В связи с этим некоторыми учеными предлагается официально утвердить (фактически действующую) систему органов местного самоуправления, которая представляет: 1) административную структуру государственной власти на местах, проводящую в жизнь решения вышестоящих уровней управления, выполняющую контрольно-методические функции, обеспечивающую общую управляемость территорией и 2) самоуправляющуюся структуру, принимающую собственные, независимые от центрального управления решения в тех рамках, которые определены общенациональным законодательством. Обособление же друг от друга государственной власти и местного самоуправления приводит к неразрешимым противоречиям в части распределения собственности и, кроме того, открывает простор для бюрократизма.

В то же время с интеграцией административного управления и самоуправления связывают успешное решение ряда социальных проблем, так как материальная база местного управления (бюджет) будет соответственно иметь два основных источника финансирования – «извне», из федеральных и региональных средств, и собственные доходы. Предполагается, что роль и значимость самоуправления в решении местных вопросов постепенно начнет усиливаться. Много вопросов вызывает структура местного самоуправления (с принятием 131-ФЗ наиболее распространенным типом структуры муниципалитетов является система двух уровней: поселенческого и районного), а также выбор в качестве территориальной основы местного самоуправления существующей системы административно-территориального деления.

Нерешённость этих вопросов, незавершённость и противоречивость правовой основы местного самоуправления (пробелы в правовом регулировании, отсутствие необходимых основополагающих законов и вместе с тем множественность подзаконных нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях) зачастую порождают правовую неопределенность и неразбериху в осуществлении местного самоуправления.

Не менее важной проблемой, особенно для вновь созданных поселений, стала низкая ресурсная обеспеченность в первую очередь финансовыми средствами, квалифицированными кадрами, имущественной и материальной базой. Обеспечение муниципальных образований финансовыми ресурсами в объеме, достаточном для решения местных вопросов, выдвигалось в качестве одной из приоритетных целей реформирования местного самоуправления. Основными направлениями реализа-

ции этой цели стали: формирование муниципального уровня бюджетной системы, повышение самостоятельности региональных и местных расходов, более чёткое разграничение расходных обязательств и налоговых полномочий, отказ от использования при оплате труда работников бюджетной сферы Единой тарифной сетки и т. д. Однако, как показала практика, достичь существенных изменений не удалось, более того, в результате введения двухуровневой системы местного самоуправления проблема обеспеченности муниципалитетов собственными финансово-экономическими средствами ещё более обострилась. Это обусловлено рядом причин, наиболее существенны среди них следующие.

Во-первых, выбор англосаксонской модели в качестве исходной для местного самоуправления. Известно, что основой функционирования этого института является наличие в стране граждан-собственников, налоги с имущества которых и формируют большую часть местных бюджетов. Но в условиях российской действительности, когда более 60% населения относится к категории бедных и малообеспеченных, реализация такой модели привела к крайней слабости или отсутствию собственной налогооблагаемой базы муниципальных образований.

Во-вторых, наделение конкретной территории статусом муниципального образования не было увязано с её социально-экономическим потенциалом, определяющим возможности обеспечения её самостоятельного (согласно конституционному требованию) функционирования и развития. То есть при формировании организационной структуры местного самоуправления главным стал принцип «транспортной доступности», а не «экономической самостоятельности», как это принято в развитых странах.

В-третьих, негативное влияние на состояние местных бюджетов оказала и реформа налогово-бюджетной сферы, одной из задач которой было снижение нагрузки на экономику. Но произошло это, по мнению экспертов, весьма односторонне: были уменьшены или вообще ликвидированы в основном те налоги, из которых формируются доходы региональных и местных бюджетов (такие, как, например, налог с продаж).

Недостаточная имущественная и материально-техническая база муниципальных образований – ещё одно препятствие для эффективного функционирования органов местного самоуправления. Отсутствие или дефицит муниципальной собственности отражается прежде всего на состоянии местного бюджета, так как приводит к недополучению доходов и увеличению его расходной части.

Данная проблема в будущем может ещё более усугубиться, потому что, в соответствии с существующим законодательством, то имущество, которое не подпадает под целевые функции муниципалитетов, либо подлежит приватизации, либо должно переходить в собственность субъектов Российской Федерации. Однако, поскольку функции муниципалитетов постоянно расширяются, продолжение «сброса» имущества может оставить их без собственности, необходимой для реализации их функций. По мнению С.Д. Валентея, необходимо прекратить процесс межмуниципального разделения имущества. Поселения должны быть только ответственными пользователями по отношению к объектам муниципального имущества, с правом присвоения арендных платежей, но без права отчуждения этой собственности в той или иной форме. Это поможет остановить тенденцию утраты экономически и социально значимых объектов муниципальной собственности, создав устойчивые финансовые источники и бюджетные механизмы её функционирования.

Фактором, затрудняющим эффективное функционирование местного самоуправления, является низкий кадровый потенциал, который играет ключевую роль в обеспечении экономического роста. Академик А.Г. Аганбегян связывает это «...с возросшей сложностью объекта управления, изменчивостью внешних условий, скоростью инноваций, обширностью информации, процессами интеграции и т. д.».

Следующий ограничивающий фактор – слабость информационного обеспечения, что проявляется в первую очередь в отсутствии полномасштабной системы муниципальной статистики, формируемой на единой методологической основе. Органы государственной статистики не обеспечивают потребности муниципальных образований, прежде всего поселений, в информации, необходимой конкретному муниципалитету для принятия решений. В то же время задачи развития территорий не могут быть до конца реализованы в полной мере без серьёзного анализа ситуации, сложившейся как в целом по региону, так и в отдельных муниципальных образованиях.

Развитию института местного самоуправления препятствует также низкая эффективность взаимодействия со «стратегическими субъектами» развития российских территорий, обусловленная в основном несовпадением интересов. В число стратегических субъектов входят администрации регионов и муниципальных образований, федеральные министерства и ведомства, естественные монополии, бизнес-сообщество (инвесторы, промышленные предприятия и малый бизнес), население и др.

Что касается населения, то большинство россиян не связывают решение своих проблем с местной администрацией, равнодушно относятся к предложениям властей, не желают принимать участие в самоуправлении. Несмотря на то, что Федеральный закон №131 задал мощный импульс развитию потенциала прямой демократии, все же он используется не в полную меру. Все попытки сформировать процедуры участия граждан в выявлении приоритетных проблем местного сообщества, обсуждении вариантов их решения и внедрения в повседневную практику неизменно наталкиваются на отсутствие механизмов общественного участия, дефицит информации на местном уровне, незнание населением своих прав и возможностей, общее недоверие к государству в лице его многочисленных чиновников.

1.3. Концепции управления развитием муниципальных образований

Одна из функций органов власти на местах – социально-экономическое развитие муниципальных образований. Понятие «развитие муниципального образования» трактуется по-разному. Очень часто под развитием понимается рост численности населения, увеличение территории под застройкой, расширение границ муниципального образования, изменение характера его планировки и застройки, его архитектуры, инфраструктуры. Однако совокупность этих признаков отражает лишь некоторые аспекты внутритерриториальных процессов. Процесс развития с нашей точки зрения следует рассматривать несколько шире, включая в него позитивные качественные изменения. Современный философский словарь [82] определяет развитие следующим образом: «Развитие – понятие, характеризующее качественные изменения объектов, появление новых форм бытия, существования различных систем, сопряженное с преобразованием их внутренних и внешних связей... Понятие развития тесно связано с понятием прогресса». Кроме того, следует различать понятия «функционирование» и «развитие», но рассматривать их во взаимосвязи, как единое целое. Этому взгляда на процесс развития придерживаются и другие исследователи.

Развитие подразумевает наличие определенной цели, «мысленно предвосхищаемого результата деятельности» [7]. Основную цель развития муниципального образования большинство исследователей определяют исходя из проводимой органами местного самоуправления социально-экономической политики. Наиболее полно и объективно, как

нам представляется, сущность местной социально-экономической политики определена исследователями Института проблем региональной экономики РАН (ранее ИСЭП РАН) в г. Санкт-Петербурге. Местную социально-экономическую политику они рассматривают как взаимосвязанную совокупность социальных, экономических, экологических целей и установок (ориентиров), способов их достижения, разработку и практическую реализацию которых осуществляют органы местного самоуправления. Главная и конечная цель местной социально-экономической политики – улучшение качества жизни населения и увеличение его вклада в развитие всего общества [68]. Следовательно, эту цель можно рассматривать в качестве цели развития территориального образования. При этом основными составляющими качества жизни являются: повышение уровня жизни населения; изменение в лучшую сторону его образа жизни; улучшение здоровья людей и увеличение на этой основе продолжительности жизни. Достижение указанной цели, ослабление негативных последствий для населения экономических и политических реформ – основная задача органов власти и управления на местах.

Исходя из принципа самофинансирования, органы местного самоуправления вынуждены искать пути пополнения бюджета для достижения целей и задач развития, используя для этого различные методы воздействия на те или иные хозяйствующие субъекты в зависимости от форм собственности и ведомственной подчиненности. Это требует организации управления развитием муниципальных образований, которое в соответствии с законодательством возлагается на исполнительные органы власти. Поэтому эти вопросы выдвигаются на первый план. О необходимости активизации роли местных органов власти в управлении развитием подведомственных территорий говорится с самых высоких трибун.

Развитие муниципальных образований определяется как объективными факторами (макроэкономическими условиями, положением муниципального образования в общественном разделении труда, отраслевой структурой, географическим положением, природными ресурсами), так и субъективными, и в первую очередь – выбранной системой управления. При этом сущность управления состоит в разработке и осуществлении определенных воздействий со стороны субъекта управления на объект управления для достижения определенных целей. Из теории управления известно, что оно осуществляется на основе реализации управленческих функций, которые требуют высокой степени обоснованности, ясности и четкости [93].

В научной литературе приводится перечень функций, однако большинство ученых полагают, что реализация таких функций, как планирование, организация, координация (регулирование), контроль и мотивация, позволит обеспечить развитие объекта управления в соответствии с намеченными целями. Следовательно, управление предполагает наличие объекта и субъекта управления, а также набора методов, способов, инструментов, посредством которых осуществляется процесс управления.

Система управления развитием муниципальных образований включает в себя следующие элементы (рис. 1.2).

В качестве субъектов управления выступают органы местного самоуправления, которым население делегирует полномочия по управлению территорией.

Хозяйствующие субъекты, действующие на территории муниципального образования, участвуют в управлении муниципальным развитием опосредованно (без непосредственного влияния). Их деятельность является основой муниципального развития и формирования бюджетных средств для решения органами власти всех вопросов местного значения. В партнерстве с органами власти они могут осуществлять непосредственное влияние на решение отдельных проблем местного значения, участвуя в реализации проектов, обеспечивая предоставление основных товаров и услуг местному населению. Кроме того, в большинстве крупных муниципальных образований (районах и городских округах) создаются советы, ассоциации, союзы местных предпринимателей, направленные на согласование интересов, координацию усилий для решения отдельных проблем и выражение консолидированного мнения органам власти.

Объектом управления выступают социально-экономические процессы, протекающие на территории муниципального образования.

Формы, методы и инструменты воздействия субъекта управления на объект являются механизмом местной социально-экономической политики, которая представляет собой совокупность экономических, социальных, экологических и иных целей и ориентиров деятельности органов местного самоуправления, а также способов их достижения. В зависимости от целей, возможностей, условий, полномочий соответствующих органов власти, от специфики сферы управления применяются разные формы (проекты, программы развития, партнерство с бизнесом), методы с соответствующими инструментами реализации муниципальной политики:

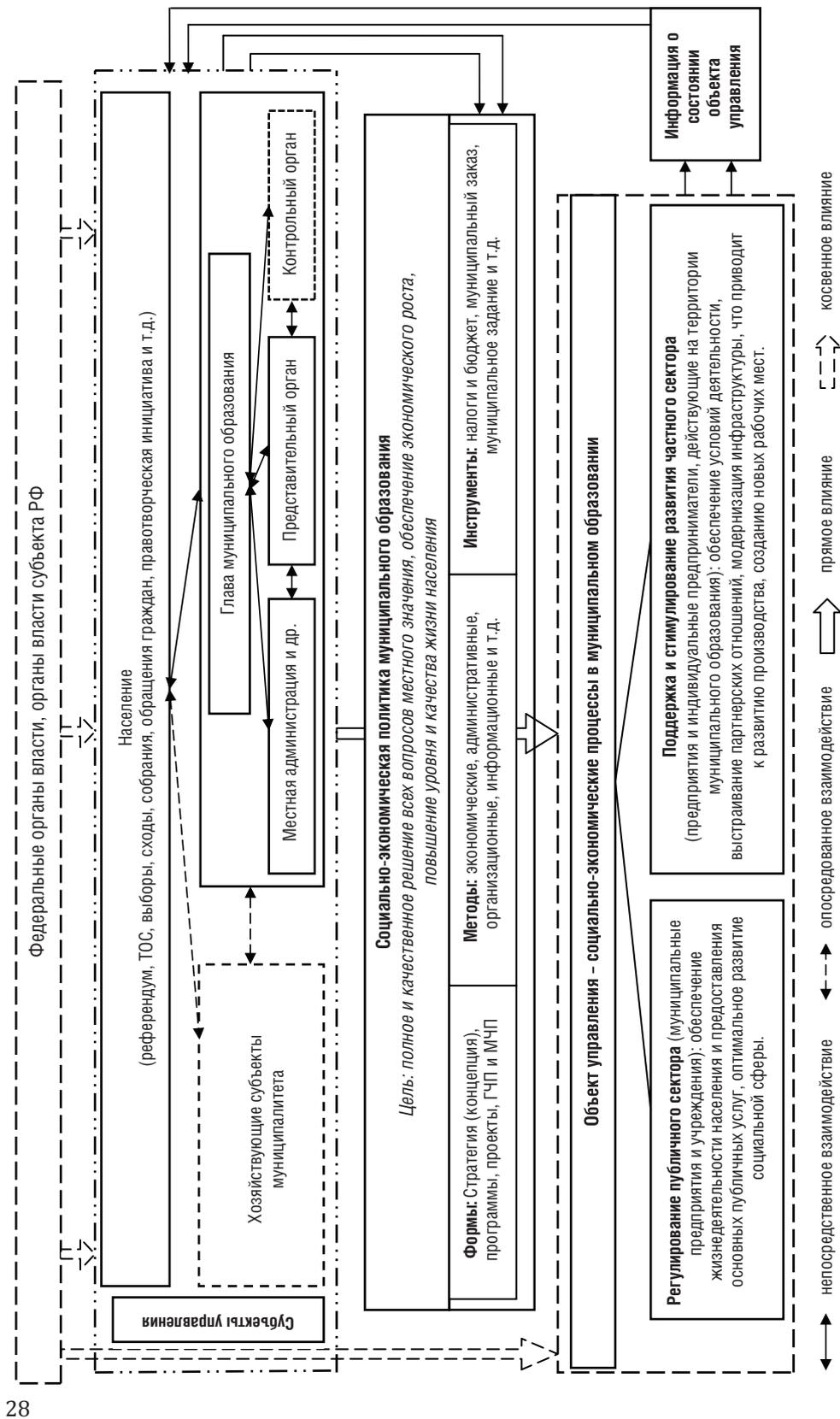


Рисунок 1.2. Схема управления развитием муниципального образования

- экономические: бюджет, льготы, субсидии, муниципальный заказ;
- организационные: совещания, координационные советы, выставки-ярмарки и др.;
- административные: выдача разрешений, правовое регулирование, регламентирование, предоставление муниципальных услуг и др.;
- информационные: информационные дни, консультирование, обучение и др.

С одной стороны, политика местных органов власти в области социально-экономического развития муниципального образования ориентирована на обеспечение полного и качественного решения всех вопросов местного значения, создание условий жизнедеятельности населения, предоставление ему необходимых благ, товаров и услуг. Данное направление заключается в регулировании деятельности социальной сферы муниципалитета (образования, здравоохранения, социальной защиты), жилищно-коммунального и дорожного хозяйства и др. посредством функционирования муниципальных предприятий и учреждений, предоставления мер социальной поддержки населению (объекты управления). С другой стороны, она направлена на создание условий для развития на территории муниципального образования различных видов бизнеса (налоговые льготы, субсидии, гранты предприятиям, предоставление имеющихся в собственности муниципалитета объектов недвижимости для ведения бизнеса, подключение к объектам инфраструктуры, административно-разрешительные процедуры, муниципальный заказ, реализация совместных проектов с целью развития сферы производства, создания новых рабочих мест, роста поступлений доходов в местный бюджет, повышения уровня жизни населения); при этом объектом управления являются стадии воспроизводственного процесса.

Механизм «обратной связи» представляет собой систему получения объективной и всесторонней информации о состоянии объекта управления с целью корректировки составляющих местной социально-экономической политики, перегруппировки приоритетов, направлений финансирования. Данную информацию органы МСУ получают непосредственно от населения (выборы, результаты опросов населения, собрания, конференции, публичные слушания, обращения граждан в органы власти), формируя собственную информационную базу, а также от органов статистики, контролирующих органов и других источников.

Конечной формой реализации местной социально-экономической политики является принятие управленческих решений и закрепление

их в виде нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, направленных на регулирование, упорядочение, воздействие на процесс муниципального развития.

В исследованиях ведущих учёных, занимающихся вопросами муниципального управления, можно выделить три основных подхода к пониманию сущности и содержания муниципального развития, развития территорий, территориальных образований и т. д.

Одна группа исследователей рассматривает необходимость комплексного развития муниципальных образований, то есть максимально эффективного использования имеющихся ресурсов, гармоничного и стабильного развития как экономики, так и социальной сферы.

Так, автор [70] под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования рассматривает управляемый процесс изменений в различных областях жизни, направленный на достижение определенного уровня развития социальной (включая духовную) и экономической сфер на территории муниципального образования с наименьшим ущербом для природных ресурсов и наибольшим уровнем удовлетворения коллективных потребностей населения и интересов государства. В таком понимании комплексное развитие муниципалитета является также и устойчивым.

Другой автор [109] отмечает, что комплексность развития муниципального образования означает достижение такого состава, содержания составных частей экономики, пропорций и связей между ними, которые призваны обеспечить сбалансированную систему сфер деятельности людей, ориентированную на улучшение качества их жизни.

По мнению исследователя [1], комплексное развитие региональной экономики определяется оптимальным пропорциональным развитием всех наличествующих в ней отраслей при имеющейся специализации.

Вторая группа исследователей рассматривает муниципальное развитие прежде всего в рамках устойчивого развития территорий.

Так, А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков [14] под устойчивым развитием муниципальных образований понимают «не только достижение гармонии с окружающей природной средой, но и процесс формирования устойчивой экономической основы развития муниципальных образований с учетом интересов и потребностей будущих поколений». Следовательно, во главу угла ставится возможность поселения сопротивляться внешним и внутренним негативным факторам. При этом авторы полагают, что такое развитие должно носить комплексный характер.

В Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [33] под их устойчивым развитием понимается «стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объёма производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства и рыбохозяйственного комплекса, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, а также рациональное использование земель». Иными словами, в идеологии данной концепции предполагается более полное использование потенциала муниципальных образований, открытие новых производств и создание новых рабочих мест, повышение на этой основе уровня жизни населения.

В.Н. Лексин, А.Н. Швецов [41], рассматривая территориальное развитие в целом, понимают под ним такой режим функционирования региональной (территориальной) системы, который ориентирован на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, обеспеченную устойчивым, сбалансированным и взаимонеразрушающим воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологических потенциалов территории. К важнейшим признакам развития территорий они относят:

- устойчивость, предполагающую длительность сохранения условий для воспроизводства потенциала территории в режиме сбалансированности и социальной ориентации;
- сбалансированность, т.е. особую для каждой региональной системы пропорцию ранее указанных составляющих её потенциала, обеспечивающих устойчивость и социальную ориентацию системы;
- социальную ориентацию, т.е. оценку вектора и количественных параметров региональных ситуаций прежде всего по тому, как они влияют на уровень и качество жизни населения.

Авторы работы [102], посвященной устойчивому социально-экономическому развитию Харовского муниципального района Вологодской области, рассматривают тенденции, критерии, факторы развития района и возможность его устойчивого развития. Под устойчивым развитием сельских территорий они понимают «социально-экономическое развитие, при котором обеспечивается эффективное функционирование сельской экономики, включая обеспечение продовольственной безопасности, воспроизводство человеческих ресурсов, повышение качества трудовых ресурсов, полную и продуктивную занятость трудоспособного населения, повышение уровня и качества жизни в сельских поселениях,

рациональное использование и воспроизводство природно-ресурсного потенциала села, развитие инфраструктуры, в том числе улучшение энергоснабжения и энергосбережения».

Третья группа исследователей придерживается деятельностного, или процессного, подхода к местному развитию. Сущность его заключается в том, что развитие – это, с одной стороны, процесс определенных изменений в сферах жизнедеятельности муниципалитета, а с другой – деятельность, направленная на целенаправленное управление этим процессом для повышения качества жизни населения.

В изданиях фонда «Институт экономики города» [42] отмечается, что, говоря о муниципальном социально-экономическом развитии, мы имеем в виду комплексный процесс изменений в экономике и социальной сфере муниципального образования, которые нацелены на улучшение качества жизни на данной территории. Рациональное сочетание форм и методов прямого и косвенного управления позволяет в конечном счете реализовать главную цель муниципального экономического развития – создать качественную общественную среду, понимаемую в широком смысле как совокупность условий жизни населения и функционирования хозяйствующих субъектов.

В другой публикации [91] под муниципальным экономическим развитием понимается процесс определенных изменений в муниципальном образовании, направленных на улучшение его экономики. Целью местного экономического развития (МЭР) является формирование экономического потенциала местности для улучшения экономического будущего и повышения уровня жизни всего населения. Это процесс, в котором государственные, частные и неправительственные организации работают вместе для создания лучших условий для экономического роста и обеспечения занятости.

Как считает коллектив авторов [73], территориальное развитие – это деятельность по реализации (самореализации) потенциала региона: по материалу она представляет ресурсную трансформацию, её механизмом является самоорганизация, результатом – усложнение структуры, которое выражается в росте разнообразия, кооперативности и когерентности (согласованности) элементов региональной системы.

По мнению учёных [83], экономическое развитие связано с функционированием на сельской территории тех или иных видов экономической деятельности, с появлением новых видов деятельности, социальное – с формированием условий жизнедеятельности людей и развитием человеческого капитала.

Исследователь [56] отмечает, что развитие муниципального сектора должно предполагать расширение предпринимательских начал в муниципальной практике, более широкое использование рыночных механизмов, инструментов и открывающихся возможностей для получения доходов.

Таким образом, управление развитием муниципальных образований представляет собой целенаправленную деятельность различных участников этого процесса по решению вопросов местного значения, определению направлений, задач, механизмов, мероприятий, а также согласование интересов и роли участников для достижения целей и приоритетов развития муниципального образования.

В перечне факторов, обеспечивающих успешное развитие территорий, особо важное место занимают методы стратегического управления. Тезис о приоритетности стратегии над тактикой в полной мере подтверждается мировой практикой.

По содержанию стратегическое планирование – это прежде всего выбор целей и ориентиров, выявление видения желаемого будущего, определение стратегии и направлений развития, обеспечивающих конкурентоспособность муниципалитета в целом как места для жизни, хозяйственной деятельности, временного пребывания и конкурентоспособность отдельных отраслей городской экономики и социальной сферы. Согласно теории управления и сложившейся практике принятые приоритеты муниципального развития реализуются посредством разработки и исполнения долго- и среднесрочных ведомственных и целевых программ [2].

Стратегическое планирование призвано определить стратегические (перспективные) и текущие цели развития, разработать систему плановых документов, обеспечивающих реализацию этих целей. Особенность данных документов – направленность на решение не столько текущих (тактических), сколько стратегических задач. При этом стратегическое планирование позволяет следующее:

- целенаправленно и системно осуществлять управление экономикой; системно, с учетом перспективы, применять различные методы и инструменты текущего регулирования;
- повысить качество деятельности органов управления – предварительно скоординировать и увязать будущие действия всех структур и уровней управления, а также хозяйствующих субъектов;
- являясь основной социально-экономической базой нормального бюджетного процесса, более точно определить роль бюджета

в экономическом и социальном развитии муниципального образования, конкретные источники бюджетных доходов и направления бюджетных расходов;

- планирование служит важнейшим методом эффективного управления муниципальным сектором экономики.

Необходимость разработки и принятия стратегии социально-экономического развития муниципальных образований обусловлена тем, что:

- 1) этот документ определяет стратегические цели и приоритеты социально-экономического развития муниципального образования, что является основой для принятия оперативных решений;

- 2) это наиболее адекватный инструмент динамичного развития территории и снижения неопределенности внешней среды;

- 3) принятие стратегии способствует привлечению инвестиций: наличие стратегических ориентиров – обязательное требование, выдвигаемое при реализации крупных инвестиционных проектов;

- 4) наличие концепции благоприятствует улучшению делового имиджа региона;

- 5) это средство отстаивания интересов региона на федеральном и международном уровне [99].

Качественный подход к процессу стратегического планирования в управлении развитием муниципальных образований позволяет четко определить ориентиры и приоритеты деятельности органов власти по достижению общих стратегических целей, выявить ресурсы, средства их достижения, разработать механизмы взаимодействия различных сторон.

Таким образом, роль стратегического планирования в системе управления развитием территорий заключается в том, что оно является вершиной и основой деятельности органов власти по определению ключевых проблем, стратегических целей и приоритетов муниципального развития, разработке конкретных мероприятий и механизмов, способствующих переходу муниципалитета на путь устойчивого развития. Кроме того, на основе стратегии разрабатываются все остальные документы по развитию региона, определяются ориентиры деятельности органов власти региона на долгосрочную перспективу, механизм согласования интересов и координации усилий различных групп.

В последние годы в стране сформировалась достаточно целостная система стратегического планирования (рис. 1.3). Учитывая этот опыт, следует подчеркнуть, что разработка стратегии должна начинаться

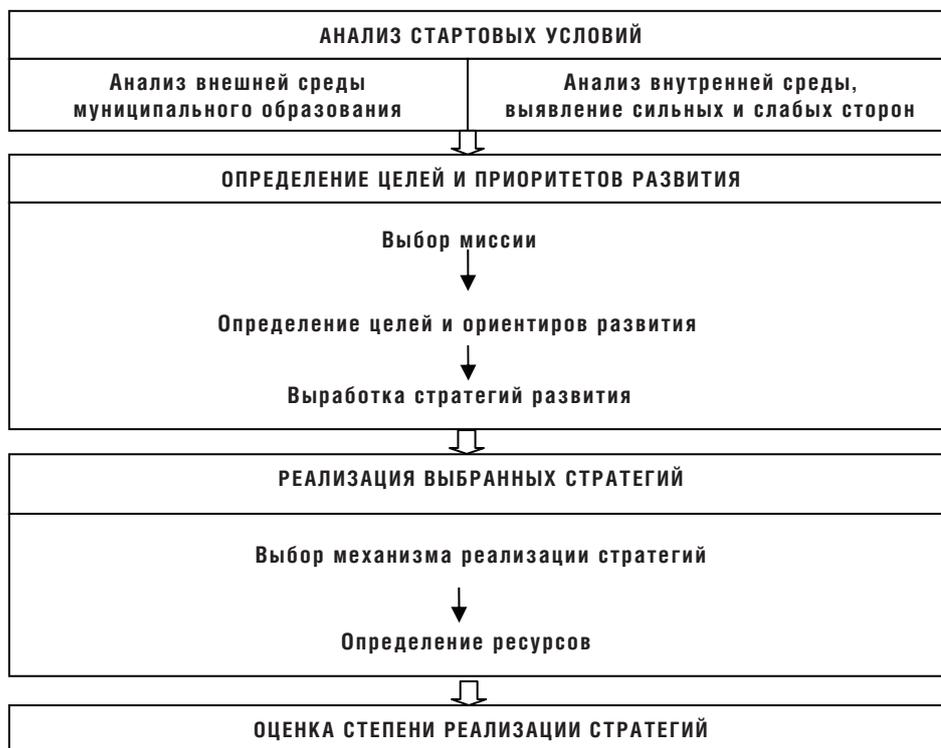


Рисунок 1.3. **Последовательность этапов стратегического планирования социально-экономического развития муниципальных образований** [93, 110]

с глубокого анализа тенденций развития муниципального образования за предшествующий период, составляющий не менее 10 лет. Далее необходимо обозначить основные проблемы развития муниципалитета, выявить конкурентные преимущества и недостатки, сильные и слабые стороны, угрозы, оказывающие воздействие на развитие территории (SWOT-анализ), определить воздействие факторов внешней среды (PEST-анализ). На основе анализа формируются стратегические цели и приоритеты развития территориального образования на долгосрочную перспективу, разрабатывается механизм их достижения. При этом должны быть четко установлены параметры достижения обозначенных целей.

Реализации целей и задач стратегии служат увязанные по ресурсам, срокам исполнения и исполнителям мероприятия, включенные в ведомственные и целевые программы.

Вместе с тем документы стратегического планирования можно воплотить в жизнь лишь при наличии эффективного механизма этого

процесса и согласования деятельности его участников, а также при проведении мониторинга изменений, происходящих в ходе реализации стратегии.

Общий вид механизма реализации стратегии социально-экономического развития муниципальных образований представлен на рисунке 1.4.



Рисунок 1.4. Структура механизма реализации Стратегии социально-экономического развития муниципального образования [99]

Однако для того чтобы стратегическое планирование стало действенным механизмом социально-экономического развития муниципальных образований, необходима целенаправленная работа по созданию в них системы стратегического управления. И здесь прежде всего требуется политическая воля руководства.

В современных условиях конкурируют между собой за ресурсы и лучшие условия хозяйствования не только коммерческие предприятия, но и территориальные образования (страны, регионы, муниципальные образования, города и сёла). Объектами конкуренции являются следующие.

1. Денежные средства вышестоящих бюджетов в виде дотаций, субсидий и субвенций; средства на размещение новых производств, создание свободных экономических зон и т. д. При реализуемой в настоящее время в России системе «выравнивания» уровня бюджетной обеспеченности конкуренция проявляется лишь в представлении заявок на получение денежных средств и установлении особых, благоприятствующих

отношений с «Центром». При реализации государственной политики «полюсов роста» территории вынуждены конкурировать за денежные средства с наиболее эффективным государственным и муниципальным менеджментом, наиболее эффективными условиями и результатами хозяйствования, становясь полюсами, точками, центрами, локомотивами роста для других территорий в системе территориального разделения труда).

2. Средства частных инвесторов. Здесь инвестиционная привлекательность территорий проявляется в создании наиболее благоприятных условий для хозяйствования и получения наибольшего эффекта от вложения средств.

3. Туристы. Туристская привлекательность территорий во многом определяется имиджем территории, а также наличием привлекательного туристического продукта с активной, целенаправленной, осмысленной, действенной и эффективной поддержкой туризма со стороны органов власти территории.

4. Производство. Конкуренция территорий за открытие и развитие новых производств, за инновационное развитие существующих путем эффективного использования собственного потенциала и создания благоприятных условий для новых производств с помощью органов власти. При этом необходим их перспективный и инновационный взгляд на социально-экономическое развитие территории.

5. Население. Конкуренция за трудовые ресурсы и наиболее квалифицированные кадры для удовлетворения потребностей рынка труда территории. Привлечение и удержание населения на территории путем создания благоприятных условий для жизни, работы, реализации человеческого потенциала, саморазвития и самосовершенствования.

Поэтому актуальным для муниципального образования становится следующее: формирование, создание и поддержание своего имиджа как территории комфорта для жизни и самореализации жителей; выделение приоритетных отраслей, сфер деятельности, которые будут наиболее способствовать перспективному развитию муниципалитета; разработка программ развития территории с учетом указанных условий. В качестве инструмента для достижения этих целей служит территориальный маркетинг.

Легко предположить, что в основу его теории легла концепция социально-этичного маркетинга, которая отдаёт приоритет симбиозу некоммерческой и коммерческой составляющих в достижении социального эффекта от деятельности по управлению территориями.

Следовательно, целью территориального маркетинга является улучшение качества жизни населения. Это предполагает планомерное и системное изучение состояния и тенденций развития территории для принятия рациональных решений, направленных на создание и поддержание её притягательности и престижа, а также привлекательности сосредоточенных на ней ресурсов производства и возможностей для их реализации и воспроизводства [3, 97].

Эффективность применения рассмотренных выше концепций управления развитием муниципальных образований доказана как российской, так и зарубежной практикой.

1.4. Современные методы управления локальными территориями

Радикальное реформирование общественных отношений в России выдвинуло новые требования к системе управления территориальным развитием. Эти сложные и противоречивые процессы коренным образом меняют её роль в системе экономических и политических приоритетов общества. Однако в связи с тем, что проведённые преобразования не имели достаточного научного обоснования, осуществлялись бессистемно, они не решили основных проблем территориального управления. Возник разрыв между формально «записанными» за территориальными органами функциями и реальными возможностями их осуществления. Причина этого разрыва заключается в недостаточной экономической самостоятельности территорий, неразвитости внутрорегиональных отношений.

Стратегически важным для России является проведение сильной государственной региональной политики, направленной на улучшение качества экономического пространства через развитие инфраструктуры регионов, сглаживание различий в уровне их развития и, как следствие, повышение устойчивости социально-экономических систем, в том числе муниципальных.

Следовательно, муниципальное управление, призванное обеспечить эффективную реализацию социальных и экономических интересов территории, сочетающихся с государственными интересами, требует совершенствования системы управления территориальным развитием, поиска новых форм и методов воздействия на социально-экономическое развитие, обеспечивающих решение наиболее значимых проблем, среди которых низкая обеспеченность финансовыми ресурсами и возрастающая социально-экономическая дифференциация.

Общая картина наблюдаемых на муниципальном уровне финансово-бюджетных процессов противоречива, система местных финансов в России продолжает оставаться неустойчивой, так как закрепленные за местными бюджетами доходные источники не обеспечивают покрытие расходных полномочий органов местного самоуправления. Бюджеты большинства «низовых» муниципалитетов являются высокодотационными.

Решение задачи формирования и расширения экономической базы муниципалитетов требует переноса центра тяжести на внутренние источники, поиска методов повышения финансовой самостоятельности территорий. Этому будет способствовать:

- стимулирование производства, создание и осуществление новой экономической политики, направленной на рост конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и основанной на взаимовыгодном сотрудничестве власти и бизнеса;
- более активное применение методов косвенного воздействия с целью совершенствования структуры, роста объемов выпуска продукции и повышения эффективности функционирования промышленности;
- изменение вектора экономического развития в сторону резкого роста производительности труда и усиления инновационных процессов в производственной сфере, использование всех возможностей для «проталкивания» инноваций в практику;
- внедрение новых форм и механизмов реализации экономической политики государства, среди которых – определение целевых приоритетов деятельности, создание вертикальных корпоративных структур, кластеров, промышленно-финансовых групп и т.д.;
- создание институциональной базы, обеспечивающей интеграцию производства, укрупнение рыночной инфраструктуры, усиление профессиональной подготовки руководителей предприятий, активное распространение знаний и практического опыта;
- совершенствование межбюджетных отношений, выработка единой политики перераспределения поступлений от налогов и иных бюджетных доходов [99].

Основной проблемой, с которой в настоящее время сталкиваются местные органы власти при исполнении возложенных на них законодательством функций, является острый недостаток финансовых средств. Собственная финансово-экономическая база (налоговые и неналоговые

доходы) большинства муниципальных образований России обеспечивает поступление только 20 – 30% доходов местного бюджета. В связи с этим становится острее проблема привлечения внебюджетного финансирования. Один из эффективных путей её решения – развитие механизмов муниципально-частного партнерства.

В наиболее общем понимании муниципально-частное партнерство представляет собой «объединение материальных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления и партнёров на долговременной и взаимовыгодной основе для решения вопросов местного значения муниципального образования: создания общественных благ или оказания общественных услуг» [86].

Ряд авторов, например А.Е. Лапин, под муниципально-частным партнёрством понимает «совокупность форм и механизмов средне- и долгосрочного взаимовыгодного взаимодействия между муниципальным образованием в лице органов местного самоуправления, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно значимых проектов на территории муниципального образования» [37].

К основным признакам партнёрства публичного и частного секторов относится средне- и долгосрочный характер сотрудничества, основанный на разделении между участниками полномочий, финансирования и рисков. Организация полноценных партнёрских отношений подразумевает наличие выгоды для всех участников соглашения.

Соглашения о муниципально-частном партнёрстве реализуются в следующих основных формах: поставка товаров и услуг для муниципальных нужд (в соответствии с ФЗ-94), сервисный контракт, договор доверительного управления, аренда, лизинг, концессия, greenfield projects (проекты «с чистого листа», контракт полного жизненного цикла: «проектирование – финансирование – строительство – управление»), акционирование муниципальных предприятий, долевое участие частного капитала в создании совместных с муниципальными органами власти предприятий и др. [13].

Среди широкого перечня форм соглашений между частным и публичным секторами обычно выделяют контрактные и институциональные. Контрактные формы предусматривают заключение гражданско-правовых и прочих соглашений между участниками. В договоре закрепляются права, обязанности, финансовое участие, ответственность сторон,

система разделения рисков. Эти соглашения носят, как правило, временный характер и прекращают свое существование после достижения поставленных целей.

При институциональных формах партнерства происходит объединение капитала и прочих ресурсов участников в рамках действующего или специально создаваемого для реализации поставленных целей предприятия.

Реализация инвестиционных проектов на принципах муниципально-частного партнёрства позволяет местным органам власти снизить нагрузку на бюджет, повысить качество и доступность предоставляемых услуг, привлечь частный управленческий опыт, инновационные технологии в сферу ответственности публичного сектора. В свою очередь, частный партнёр получает стабильный, долгосрочный бизнес в сферах, ранее закрытых для предпринимательской деятельности, при административной, финансовой поддержке со стороны органов власти.

Для успешной реализации соглашений о партнёрстве необходимо наличие сбалансированных инвестиционных проектов, позволяющих увязать воедино довольно противоречивые интересы участников и минимизировать их риски.

Одним из основных направлений совершенствования управления бюджетно-финансовыми ресурсами муниципального образования в настоящее время является бюджетирование, ориентированное на результат (БОР).

Такое бюджетирование предполагает комплекс действий по подготовке проекта и исполнению бюджета, подведению итогов исполнения бюджета и контролю за расходованием бюджетных средств. В отличие от традиционного затратного подхода к финансированию, при котором контроль сводится к сопоставлению фактических расходов с утвержденными в бюджете, в данной системе осуществляется контроль и оценка достижения запланированных показателей.

В процессе БОР определяются следующие факторы:

- стратегические цели – ожидаемые социально-экономические результаты;
- тактические задачи – ожидаемые конечные результаты деятельности муниципальных служб при решении конкретной проблемы;
- финансовые ресурсы, необходимые для достижения поставленных целей и решения конкретных задач.

Основными этапами перехода к БОР являются:

- разработка и утверждение стратегического плана развития муниципального образования с учётом целей и задач развития поселений (для муниципальных районов);
- формирование среднесрочных и краткосрочных программ развития муниципального образования;
- разработка среднесрочных финансовых планов муниципального района и входящих в его состав поселений на основе определенных программных результатов;
- проведение мониторинга достижения запланированных результатов, оценка эффективности расходования бюджетных средств;
- корректировка программ, финансовых планов на предстоящий период (год).

Для внедрения нового метода необходимо на стадии планирования бюджета разработать показатели, позволяющие оценивать эффективность производимых бюджетных расходов и степень достижения поставленных целей, такие как [110]:

1. Показатель затрат – стоимостная оценка требуемых для предоставления услуги финансовых, трудовых и материальных ресурсов.

2. Показатель выпуска – непосредственные результаты производственных затрат, объем и качество предоставляемых потребителям услуг или выполненных работ.

3. Показатели конечных результатов деятельности – последствия выполнения органами муниципальной власти возложенных на них функций, поставленных задач, реализации программ. Они включают следующие индикаторы:

- результативность – степень достижения поставленных целей, определенного эффекта в процентном или абсолютном выражении;
- эффективность – стоимость затрат на единицу продукции.

Разработка этих показателей, в свою очередь, требует формирования новых и коррекции действующих стандартов потребления социальных услуг и тарифов по их оплате в сфере жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения, транспорта, связи и др.

Необходимым элементом внедрения новой системы бюджетирования в районе является совершенствование процесса среднесрочного бюджетного планирования. В рамках среднесрочного планирования рассматриваются одобренные ранее основные показатели финансового

плана, осуществляется их корректировка в связи с произошедшими изменениями, прогнозируются основные параметры на последующие годы. Следует отметить, что структура планируемых доходов и расходов районного бюджета и бюджетов поселений, которая должна отражать приоритеты социально-экономического развития района и поселений, оценивается исходя из анализа основных факторов экономического взаимодействия органов местного самоуправления с предприятиями и населением. Вместе с тем ключевым этапом внедрения БОР является мониторинг достижения запланированных результатов и оценка эффективности произведенных расходов. По итогам данного этапа муниципальные власти принимают решение о целесообразности продолжения финансирования той или иной бюджетной программы в объемах, заложенных в предыдущем финансовом году. К источникам информации, используемым для реализации данного этапа, относятся:

- отчёты о результатах произведенных бюджетных расходов;
- данные статистики;
- данные опросов общественного мнения по поводу качества и объема предоставляемых услуг.

В целом осуществление ряда отмеченных выше мероприятий по внедрению БОР обеспечивает преемственность деятельности органов местного самоуправления и предсказуемость распределения бюджетных средств, а также чёткую процедуру их корректировки [110].

Внедрение системы БОР в практику управления развитием муниципальных образований должно предусматривать:

- определение приоритетов расходования бюджетных средств;
- определение целевых показателей эффективности расходования бюджетных средств и сопоставление этих результатов с затраченными на конкретные мероприятия ресурсами;
- обоснование целесообразности и необходимости конкретных бюджетных расходов;
- распределение бюджетных расходов в соответствии с приоритетами муниципальной политики;
- определение рамок, границ и механизмов ответственности распорядителей бюджетных средств
- увязку стимулирующего и премиального фондов оплаты труда муниципальных служащих с достижением конкретных результатов по ранее поставленным целям;

– повышение уровня прозрачности деятельности органов власти через постановку четких целей и задач и публикацию отчетов главы муниципального образования по оценке эффективности деятельности администрации и эффективности бюджетных расходов.

Применяемые сегодня инструменты бюджетирования, ориентированного на результат, можно разделить на две основные категории:

1) инструменты целеполагания и планирования, обеспечивающие единство муниципальной политики в различных отраслях и по муниципалитету в целом: долгосрочные и ведомственные целевые программы, доклады о результатах и основных направлениях деятельности главных распорядителей бюджетных средств;

2) инструменты реализации установленных целей и задач: реестр муниципальных услуг (работ), стандарты качества муниципальных услуг, оценка потребности в муниципальных услугах, оценка стоимости муниципальных услуг, муниципальное задание на оказание услуг (выполнение работ) [29].

В связи с ограниченностью средств, кадровых, технических возможностей муниципальные образования могут передавать часть функций другим муниципальным образованиям и соответствующим коммерческим предприятиям по профилю деятельности. Такая деятельность и процесс и называются аутсорсингом муниципальных функций.

Как отмечает автор [2], существует четыре подхода к организации передачи функций муниципальными образованиями.

Первый подход. Передача некоторых функций местных администраций сторонней организации на контрактной основе. Среди основных вариантов реализации данного подхода могут рассматриваться как договорные отношения с уже действующей организацией, так и формирование специализированной организации, обслуживающей органы местного самоуправления.

Второй подход. Разделение функций между администрациями различных поселений на договорной основе. Тем самым создаются предпосылки для специализации администраций на выполнении тех или иных функций и, как следствие, для роста производительности труда и снижения суммарных затрат.

Третий подход. Осуществление районной администрацией некоторых функций поселенческих администраций на договорной основе. В данном случае речь идет о создании на базе администрации района централизованной бухгалтерии, юридической службы.

Четвертый подход – смешанное разделение функций, которое предполагает сочетание вышеперечисленных вариантов аутсорсинга муниципальных функций. Например, часть из них может осуществляться сторонней организацией на договорной основе, часть – районной и/или поселенческой администрацией.

Расширение комплекса экономико-организационных и правовых методов управления будет способствовать повышению эффективности использования потенциала института местного самоуправления, низкая эффективность которого является одним из главных факторов возрастания внутрирегиональной социально-экономической дифференциации.

Обращаясь к проблеме пространственной однородности, следует подчеркнуть, что многие исследователи, изучая процессы пространственного развития, обосновывают неизбежность существования социально-экономической дифференциации любой территории. Более того, имеющиеся различия выступают, по их мнению, динамическим фактором развития, когда одни территории, развиваясь опережающими темпами, выполняют роль «локомотива» прогрессивных изменений в экономике и общественной жизни, к которому затем «подтягиваются» другие. Однако в России аномально высокие показатели неравенства. Согласно официальным статданным, страна занимает первое место в мире по межрегиональной социально-экономической дифференциации, причём различия на уровне муниципальных образований выявляются многократно большие в сравнении с региональным уровнем.

Исследование теоретико-методологических основ дифференциации развития территорий позволяет утверждать, что на уровень социально-экономического развития оказывает влияние огромное количество факторов, в числе которых [75]:

- естественные природно-климатические условия, территориально-географическое положение и имеющийся социально-экономический потенциал;
- исторически сложившееся размещение производительных сил, являющееся следствием пространственной организации, осуществлявшейся еще в советский период;
- процессы перехода к экономике рыночного типа и отказ от административно-плановой системы хозяйствования, формирование нового геополитического и экономического пространства после распада СССР, а также воздействие глобализации и включение России в мировой рынок;

– унаследованные регионами особенности, среди которых: сложившаяся структура экономики; степень освоённости территории; демографическая ситуация; социокультурные особенности населения; особенности неформальных институтов, т.е. традиции и нормы, воздействующие на формы занятости, доходы, мобильность населения, а в более широком плане – на человеческий и социальный капитал;

– региональная социально-экономическая политика.

Неоднородность социально-экономического развития территорий мешает модернизации экономики, поскольку отсутствие единого экономического пространства осложняет реализацию потенциала страны, ограничивает возможности рыночного саморегулирования и отвлекает ресурсы на поддержку так называемых «слабых» регионов и муниципальных образований.

Кроме того, внутрирегиональная дифференциация приводит к образованию «депрессивных» зон, которые оказываются вне основных потоков товаров и услуг. Развитые и развивающиеся территории получают более сильные импульсы к развитию, а отдалённые и технологически отсталые – ещё сильнее отстают от соседних территорий, что приводит к ослаблению межрайонных связей. Долгосрочные последствия этого процесса заключаются в стремлении жителей отдалённых районов сменить место жительства, в уменьшении расходов слаборазвитых районов на поддержание инфраструктуры по сравнению с расходами соседних административных образований.

Следствием деградации территорий является выбытие земель из сельскохозяйственного оборота. Все более усиливается разрыв по уровню развития между городами и сельскими территориями. Города поглощают население обширных сельских территорий, одновременно создавая вокруг себя мощные поля влияния на сельскую местность, способствуя концентрации в пригородных зонах сельскохозяйственного производства, направленного на удовлетворение собственных нужд. Изменения сложившейся ситуации ждать не приходится. Сделать такое заключение позволяют данные об уровне интенсификации и эффективности сельскохозяйственного производства (табл. 1.3).

Так, в расчёте на 100 га сельхозугодий в пригородных районах (I тип) в сравнении с периферийными сельскими районами (IV тип) почти в 4 раза выше фондооснащённость, в 2,5 раза – трудообеспеченность, в 2,5 раза – производительность капитала, в 3,8 раза – труда, в 10 раз – земли.

Таблица 1.3. **Уровень интенсивности и эффективности сельскохозяйственного производства в зависимости от местоположения районов Вологодской области** [34]

| Основные фонды сельхозназначения на 100 га сельхозугодий, тыс. руб. | Обеспеченность трудовыми ресурсами на 100 га сельхозугодий, чел. | Реализовано продукции | | |
|---|--|------------------------------------|-------------------------------------|--|
| | | на 100 га сельхозугодий, тыс. руб. | на 100 рублей основных фондов, руб. | на одного занятого в сельском хозяйстве, тыс. руб. |
| <i>I тип. Пригородные районы (5)</i> | | | | |
| 134 | 6,0 | 1476 | 109 | 246,2 |
| <i>II тип. Территории, примыкающие к пригородным районам (6)</i> | | | | |
| 44 | 3,2 | 340 | 77 | 101,4 |
| <i>III тип. Периферийные районы с городскими поселениями (8)</i> | | | | |
| 42 | 2,7 | 203 | 48 | 74,5 |
| <i>IV тип. Периферийные районы без городских поселений (7)</i> | | | | |
| 36 | 2,4 | 154 | 43 | 65 |
| Примечание. В скобках указано число районов Вологодской области, относящихся к тому или иному типу. | | | | |

Для противостояния тенденции территориального расслоения необходим переход к развитию, при котором сохраняется устойчивость муниципальных характеристик производства, занятости и эффективности. Ситуация осложняется тем, что до сих пор в практике государственных органов власти, в первую очередь региональных, отсутствуют результативные инструменты, позволяющие снижать уровень асимметрии, одновременно обеспечивая развитие «проблемных» муниципальных образований.

В сложившейся ситуации трудно проводить единую государственную социально-экономическую политику. Однако для Российской Федерации характерно отсутствие системности в управлении пространственным развитием экономики [89]. Реализуемая региональная социально-экономическая политика не учитывает специфику страны. Предлагаемый федеральными органами государственной власти методический инструментарий воздействий на экономическое развитие не способствует решению проблемы дифференциации регионов. Вместе с тем спектр современных инструментов реализации региональной социально-экономической политики весьма широк [108]. В целом их можно объединить в шесть основных групп:

- административно-управленческие;
- средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах;
- пространственное распределение экономической деятельности государства;

- финансовое стимулирование компаний (дотации на определенные суммы инвестиций, кредиты, финансовые льготы, субсидии в связи с созданием рабочих мест и т. п.);
- создание объектов инженерной инфраструктуры (включая механизмы концессии в области транспорта);
- так называемые «мягкие» меры стимулирования развития (создание благоприятной бизнес-среды, поддержка информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок).

Как показывает практика, наиболее эффективными методами ускоренного развития и модернизации территорий, повышения их конкурентоспособности выступают городские агломерации и кластеры [30].

Потребность России в развитии агломераций остается весьма актуальной. Крупные города сохраняют и усиливают роль «локомотивов» социально-экономического развития. Объединение поселений в агломерацию превращает территорию в ареал устойчивого и динамичного роста со значительным социальным и экономическим эффектом. Производственные, трудовые, культурные и научно-образовательные связи городских агломераций обеспечивают достаточно высокий уровень развития производительных сил и способствуют формированию качественно новых условий развития экономики [59].

Накопленный в недавнем прошлом наукой и градостроительной практикой опыт, осмысление происходящих в последнее время перемен в крупных городах и окружающих их районах позволяют высказать следующие положения по поводу формирования агломераций, имеющие, как нам видится, важное значение для региональной социально-экономической политики.

Во-первых, формирование агломераций – важнейшая государственная задача, стоящая перед органами власти всех уровней – муниципального, регионального, федерального. Следовательно, оно должно быть целенаправленным и осуществляться на основе тщательно разработанного плана.

Во-вторых, при формировании агломераций решающее значение имеет развитие всех территорий агломерационного ареала, наличие хорошо налаженной транспортной инфраструктуры, опорного каркаса.

В-третьих, при принятии решений по пространственной организации агломерации следует руководствоваться принципом субоптимизации, т.е. любые решения принимать с учетом интересов всей агломерации.

В-четвертых, необходимо обеспечить строгий контроль (в том числе градостроительный и экологический) за состоянием и формированием агломерации [39].

Одной из методологических задач экономической науки на современном этапе является разработка механизмов создания системы управления процессами формирования городских агломераций.

Первыми шагами в этом направлении могут быть:

- установление сфер, зон, территорий общих интересов;
- разработка механизмов социально-экономического развития, способствующих формированию единого агломерационного пространства;
- форсирование развития транспортных и коммуникационных инфраструктур, создание общих логистических центров;
- разработка и реализация совместных проектов, направленных на расширение «узких мест» в ресурсном обеспечении агломерации;
- решение вопросов организации управления развитием агломерации;
- разработка стратегии развития агломерации и плана ее реализации.

Наряду с агломерациями, адекватным методом развития экономического пространства, стимулирования инновационных процессов и повышения на этой основе конкурентоспособности территорий являются кластеры [99].

Термин «кластер» имеет две ярко выраженные составляющие – отраслевую и территориальную, поэтому различают:

- промышленный кластер – группу родственных взаимосвязанных отраслей промышленности и сферы услуг, наиболее успешно специализирующихся в международном разделении труда;
- региональный (локальный) кластер – группу географически сконцентрированных компаний (из одной или смежных отраслей) и поддерживающих их институтов, расположенных в определенном регионе, производящих сходную или взаимодополняющую продукцию и характеризующихся наличием информационного обмена между фирмами-членами кластера.

В последнее время в России происходит осознание значимости кластерного подхода в решении задач модернизации и технологического развития экономики и территорий в целом. Опыт кластеризации во многих развитых странах мира доказал на практике эффективность данного института в повышении конкурентоспособности экономики.

Курс на формирование кластеров в российской экономике взят в 2005 г. Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года намечено создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий, а также формирование ряда инновационных высокотехнологичных кластеров. При этом развитие инновационных кластеров рассматривается как эффективный механизм привлечения прямых иностранных инвестиций и интеграции российских кластеров в мировой рынок высокотехнологичной продукции [84].

Отличие кластера от других форм организации предприятий (например, от территориально-производственных комплексов) состоит прежде всего в наличии внутренней конкурентной среды и сильных конкурентных позиций на глобальном рынке. Следовательно, в кластерах формируется сложная комбинация конкуренции и кооперации. Взаимодействие с внутренним потребителем кластера «завязано» на конкуренции, а взаимодействие с внешним – наоборот, преимущественно на кооперации.

Кластер – это, прежде всего, форма сети, поскольку близкое расположение фирм и организаций обеспечивает наличие определенных общностей и повышает частоту и силу взаимодействия. Кроме того, хорошо функционирующие кластеры выходят за пределы иерархических сетей и превращаются в решетки многочисленных перекрывающихся и подвижных взаимосвязей между индивидуалами, фирмами и организациями. Эти взаимосвязи существуют на постоянной основе.

На наш взгляд, в этой форме организации промышленных производств заключается ряд серьезных преимуществ для бизнеса, посредством которых кластеры влияют на конкурентную борьбу: во-первых, это повышение производительности труда входящих в кластер фирм и отраслей; во-вторых, увеличение способности к инновациям; в-третьих, стимулирование новых бизнесов, расширяющих границы кластера.

Участие в кластере предоставляет также преимущества в плане инноваций: доступ к новым технологиям, прогрессивным методам работы для осуществления поставок; возможность более адекватно и быстро реагировать на потребности покупателей. Многие новые виды бизнеса чаще возникают внутри действующих кластеров, чем изолированно от них. Взаимодействию в кластерах явно способствуют выгоды от наличия доверия между их участниками и организационной проницаемости, развивающихся вследствие постоянного взаимодействия и осознания

взаимозависимости в пределах региона или города, что, в свою очередь, опять же приводит к повышению производительности, распространению инноваций и в конечном счете к созданию новых видов бизнеса.

Объединение и сотрудничество в рамках кластерного образования может помочь разделить между участниками высокие затраты и риски сети, которые не под силу изолированной фирме. Снижение издержек на приобретение и распространение знаний и технологий становится возможным благодаря включению в состав объединения производителей знаний, а также кадровой миграции между участниками кластера и непрерывному обучению в результате реализации формальных и неформальных связей. Определяя накладные расходы и планируемые объемы производства, фирмы, интегрированные в кластер, иногда сталкиваются с необходимостью быстрого перераспределения свободных средств. Это вполне осуществимо в образованной вокруг них сети предприятий.

Следовательно, для экономики государства, региона, отдельно взятой территории кластеры выполняют роль «локомотивов», «точек роста». Вслед за первым нередко образуются новые кластеры и конкурентоспособность страны (региона) в целом увеличивается.

Предпосылками формирования производственных кластеров выступают:

- наличие совокупности предприятий, взаимодействующих в рамках бизнес-процессов, использующих конкурентные преимущества территории и ориентированных на динамично развивающиеся сегменты рынка;
- функционирование значительного числа малых и средних предприятий, использующих различные, но с некоторыми общими чертами технологии и/или специализирующихся на выпуске одного или нескольких видов изделий;
- наличие научных организаций с высокой предпринимательской культурой; а также квалифицированной рабочей силы; свободных производственных помещений и инфраструктуры, необходимых для организации бизнеса;
- хорошо развитая инфраструктура, поддерживающая промышленное развитие (технопарки, бизнес-инкубаторы, информационно-технические центры, промышленные зоны, инновационно-промышленные комплексы, агентства по развитию субконтрактных отношений);

- сильные торгово-промышленные палаты и эффективные профессиональные ассоциации, которые предоставляют компаниям возможность встречаться и обмениваться опытом;
- атмосфера доверия и творчества, являющаяся следствием тех взаимных преимуществ, которыми пользуются предприятия, расположенные на одной территории;
- политика региональных органов власти и управления, направленная на поддержку и развитие кластеров. Постоянное взаимодействие фирм внутри кластера способствует формальному и неформальному обмену знаниями и профессиональными навыками. А образование так называемой «критической массы» компаний в кластере служит стимулом для дальнейшего привлечения новых компаний, инвестиций, услуг и поставщиков, поддерживает процессы формирования собственных профессиональных кадров [28].

Вместе с тем формирование агломераций и создание кластеров – это не единственный способ модернизации пространства и преодоления диспропорций. Важной характеристикой региональной политики федерального центра должна стать ориентация в прогнозировании и регулировании пространственного развития страны на территории опережающего развития. В качестве таких зон выступают транспортно-логистические узлы, зоны развития промышленности и сельского хозяйства, зоны инновационного развития и создания высоких технологий, туристические, курортные и другие рекреационные зоны, зоны культурных и природных ландшафтов.

Одним из главных условий эффективности планирования развития социально-экономических систем разного уровня является создание системы стратегического планирования, охватывающего все уровни экономики: макро-, мезо- и микроуровни, при приоритете национальной стратегии. Только системный подход в управлении пространственным развитием позволит преодолеть социально-экономические диспропорции, решить проблему разорванности и фрагментации экономического пространства, обеспечить достойный уровень жизни россиян.

ГЛАВА 2

СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

2.1. Вопросы становления местного самоуправления в регионе

В начале 1990-х годов Российская Федерация выбрала путь перехода к демократическим принципам организации общества и государства. Одной из наиболее эффективных форм и первичным звеном демократического устройства общества выступает местное самоуправление. Именно оно создает условия для приближения власти к населению, способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан.

Принятый в сентябре 1994 г. Законодательным Собранием области закон «О местном самоуправлении в Вологодской области» закрепил так называемую районную модель местного самоуправления. Были сформированы двадцать восемь муниципальных образований, из них два – в городах Вологде и Череповце и двадцать шесть – в районах. Однако десятилетний опыт возрождения института местного самоуправления выявил ряд проблем, которые требовали корректировки политики в отношении этого института власти, формирования муниципальных образований не только на уровне районов, но и поселений.

С 2006 года, согласно 131-ФЗ, Вологодская область приступила к созданию двухуровневой модели местного самоуправления. Было создано 372 муниципальных образования, из них: 2 городских округа, 26 районных муниципальных образований, 344 городских и сельских поселения. В новых муниципальных образованиях проведены выборы глав и депутатов, сформированы легитимные органы власти поселений.

Принят ряд областных законов о передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий в различных сферах деятельности. Однако, как показала практика, институт местного самоуправления не смог реализовать заложенный в нём потенциал.

Исследования, проводимые ИСЭРТ РАН по оценке эффективности функционирования в Вологодской области института местного самоуправления, показывают, что за период 2006 – 2011 гг. существенно сократилась доля глав муниципалитетов, положительно оценивающих результаты изменений, прошедших в рамках реформирования местного самоуправления: с 57 до 23% – глав муниципальных районов, с 78 до 49,9% – городских поселений и с 64 до 36% – сельских (табл. 2.1).

Таблица 2.1. **Распределение ответов на вопрос: «Как Вы оцениваете результаты изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления применительно к Вашему муниципальному образованию?»** (в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные районы | | Городские поселения | | Сельские поселения | |
|------------------------|----------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
| | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. |
| Положительно | 57,1 | 23 | 77,8 | 49,9 | 63,5 | 35,9 |
| Ситуация не изменилась | 42,9 | 38,5 | 0 | 43,8 | 21,2 | 35,3 |
| Отрицательно | 0 | 38,5 | 22,2 | 6,3 | 15,3 | 28,8 |

Такая ситуация во многом обусловлена сохраняющимися проблемами в социально-экономическом развитии территорий. В особенно тяжёлом положении оказались сельские поселения области, более чем в половине которых остро стоит вопрос формирования собственной экономической базы (как «очень плохое» положение дел в этой сфере оценили 65% глав администраций), развития дорожно-транспортной инфраструктуры (60%), трудоустройства населения (59%) (табл. 2.2).

Потенциальную угрозу функционированию сельских поселений создает неблагоприятная демографическая ситуация (так считают почти 70% руководителей сельских поселений): в результате сокращения численности населения происходит деградация сложившейся системы расселения, потеря контроля над землями, разрушение инфраструктуры и т.д.

Основной идеей, заложенной в ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», является повышение самостоятельности муниципальных образований в принятии управленческих решений по организации всей жизнедеятельности на данной территории.

Таблица 2.2. **Оценка состояния муниципального образования по нижеследующим параметрам** (в % от числа ответивших)

| Параметр | Муниципальные районы | | | Городские поселения | | | Сельские поселения | | |
|---|----------------------|--------------------|--------|---------------------|--------------------|--------|--------------------|--------------------|--------|
| | Хорошее | Удовлетворительное | Плохое | Хорошее | Удовлетворительное | Плохое | Хорошее | Удовлетворительное | Плохое |
| Демографическая ситуация | 3,8 | 42,3 | 53,9 | 0 | 37,4 | 62,6 | 3,6 | 26,9 | 69,5 |
| Диверсифицированность экономики | 11,5 | 50 | 38,5 | 6,2 | 18,8 | 75 | 0,6 | 34,7 | 64,7 |
| Экономическое развитие | 15,4 | 53,8 | 30,8 | 6,1 | 31,3 | 62,6 | 4,2 | 34,7 | 61,1 |
| Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры | 0 | 30,8 | 69,2 | 0 | 31,2 | 68,8 | 6 | 34,1 | 59,9 |
| Трудоустройство | 30,8 | 46,2 | 23 | 12,5 | 25 | 62,5 | 4,8 | 35,9 | 59,3 |
| Обеспеченность населения жильем | 3,8 | 46,2 | 50 | 0 | 12,4 | 87,6 | 6 | 49,7 | 44,3 |
| Жилищно-коммунальное обслуживание | 0 | 61,5 | 38,5 | 0 | 75 | 25 | 6,6 | 58,7 | 34,7 |
| Материальное благосостояние населения | 11,5 | 69,2 | 19,3 | 0 | 56,2 | 43,8 | 3,6 | 64,1 | 32,3 |
| Обеспеченность населения услугами связи (Интернет, мобильная связь) | 34,6 | 57,7 | 7,7 | 37,5 | 62,5 | 0 | 36,5 | 33,5 | 30 |
| Доступность и качество услуг сферы здравоохранения | 3,8 | 80,8 | 15,4 | 6,2 | 75 | 18,8 | 14,3 | 56,3 | 29,4 |
| Обеспеченность населения транспортными услугами | 15,4 | 69,2 | 15,4 | 12,5 | 75 | 12,5 | 10,7 | 62,3 | 27 |
| Обеспечение общественной безопасности | 23,1 | 69,2 | 7,7 | 18,7 | 68,8 | 12,5 | 13,7 | 67,1 | 19,2 |
| Отдых и культура | 23,1 | 53,8 | 23,1 | 31,2 | 68,8 | 0 | 14,9 | 73,1 | 12 |
| Экология (воздух, вода и др.) | 30,8 | 61,5 | 7,7 | 12,4 | 68,8 | 18,8 | 47,9 | 43,1 | 9 |
| Доступность и качество услуг сферы образования | 38,5 | 57,7 | 3,8 | 25 | 75 | 0 | 34,1 | 59,3 | 6,6 |

Однако в действительности складывается обратная ситуация: возможности по решению имеющихся проблем и управлению развитием муниципального образования сокращаются. На это указали 19% глав муниципальных районов, 22% (что почти в 2,6 раза больше, чем в 2006 г.) глав сельских и 16% – городских поселений (табл. 2.3).

Таблица 2.3. **Оценка изменения возможностей для управления социально-экономическим развитием муниципального образования** (в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные районы | | Городские поселения | | Сельские поселения | |
|---|----------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
| | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. |
| Да, возможностей для управления развитием стало больше | 25 | 23,1 | 58,3 | 0 | 45,2 | 13,7 |
| Ничего принципиально не изменилось | 62,5 | 53,8 | 25 | 83,7 | 41,3 | 59,3 |
| Нет, возможностей для управления развитием стало меньше | 12,5 | 19,3 | 16,7 | 16,3 | 8,7 | 22,2 |
| Затрудняюсь ответить | 0 | 3,8 | 0 | 0 | 4,8 | 4,8 |

В связи с созданием поселенческого уровня местного самоуправления возникла необходимость разделения экономической базы между поселениями и районами. Анализ районных бюджетов показывает, что произошедшие в результате реформирования местного самоуправления изменения в доходных источниках значительно ухудшили бюджетную ситуацию в районном звене. Снижение нормативов отчислений от налогов и сборов в районные бюджеты привело в 2006 году к существенному снижению их собственных доходов³. Так, если в 2005 году в семи муниципальных районах доля собственных доходов в общем объёме средств достигала 50% и более, то в 2006 г. ни один из районов области не смог самостоятельно сформировать свой бюджет даже наполовину.

Оценивая свои возможности в решении проблем в различных сферах функционирования муниципального образования, главы отмечают, что меньше всего они могут повлиять на положение дел в сфере обеспечения занятости населения (почти 69% руководителей городских и 65% сельских поселений), обеспечения населения жильём (94 и 65%), формирования и развития экономической базы в муниципальном образовании (75 и 64%), решения проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве (69% глав городских, 59% – сельских поселений и 46% глав районных администраций), а также на создание условий для повышения уровня жизни населения (69; 51 и 42,4% соответственно).

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешённостью ряда проблем. Наиболее значимыми среди них, по мнению руководителей администраций, являются:

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);
- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти;
- отсутствие информации о муниципалитете;
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (бюрократические проволочки, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);

³ Например, уменьшение в Вологодском районе норматива отчислений от уплаты налога на доходы физических лиц (одного из наиболее значимых) с 84 до 29,9% привело к сокращению объёма поступлений в бюджет более чем в 2,2 раза.

- неуккомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами;
- высокий уровень бедности населения;
- недостаточное наличие объектов имущества;
- пассивность местного населения.

Как показал опрос, за сохранение структуры местного самоуправления в сегодняшнем формате выступают только руководители поселений (75% глав городских и 69% – сельских поселений). Большинство же глав районов (71%) считают, что муниципальный уровень управления должен быть представлен только на районном уровне (табл. 2.4).

Таблица 2.4. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, муниципальный уровень управления территориями...»** (в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные районы | Городские поселения | Сельские поселения |
|--|----------------------|---------------------|--------------------|
| Должен быть представлен и на районном, и на поселенческом уровне | 28,6 | 75,1 | 68,9 |
| Должен быть представлен только на районном уровне | 71,4 | 23,8 | 28,3 |
| Затрудняюсь ответить | 0 | 1,1 | 2,8 |

Можно предположить, что такое отношение глав районов вызвано низкой ресурсной обеспеченностью вновь образованных поселений, органы самоуправления которых не могут эффективно выполнять возложенные на них функции по обеспечению жизнедеятельности населения, социально-экономического развития территории и вынуждены ряд полномочий передавать на районный уровень, что делает фиктивной двухуровневую модель местного самоуправления.

В большинстве муниципальных образований остро стоит проблема недостаточной обеспеченности финансовыми ресурсами. В особенно тяжелой ситуации оказались сельские поселения, 87% глав которых в 2011 г. оценили обеспеченность собственными доходами как крайне низкую и низкую (табл. 2.5).

Вместе с тем сравнение данных опросов за 2006 и 2011 гг. показывает некоторые позитивные изменения в обеспеченности муниципальных образований финансовыми средствами. Так, увеличилось количество руководителей администраций, отмечающих высокую наполняемость бюджетов за счёт собственных доходов: в городских поселениях – с 0 до 12,5%, в сельских – с 1 до 1,8% и в муниципальных районах – с 0 до 7,7%.

Таблица 2.5. **Распределение ответов руководителей администраций на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования собственными доходами и доходами всего»** (в % от числа ответивших)

| Муниципальные образования | Обеспеченность доходами в целом | | | | Обеспеченность собственными доходами | | | |
|---------------------------|---------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|--------------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|
| | Крайне низкая (0–30%) | Низкая (40–60%) | Средняя (70–90%) | Высокая (более 90%) | Крайне низкая (0–30%) | Низкая (40–60%) | Средняя (70–90%) | Высокая (более 90%) |
| 2006 год | | | | | | | | |
| Муниципальные районы | 40 | 40 | 0 | 20 | 85,8 | 14,2 | 0 | 0 |
| Городские поселения | 40 | 40 | 0 | 20 | 63,7 | 27,3 | 9 | 0 |
| Сельские поселения | 40,1 | 23,4 | 31,7 | 4,8 | 87,2 | 7,8 | 4 | 1 |
| 2011 год | | | | | | | | |
| Муниципальные районы | 15,5 | 26,9 | 53,8 | 3,8 | 19,2 | 50 | 23,1 | 7,7 |
| Городские поселения | 25 | 37,5 | 25 | 12,5 | 37,5 | 37,5 | 12,5 | 12,5 |
| Сельские поселения | 27 | 37,1 | 29,3 | 6,6 | 58,1 | 29,3 | 10,8 | 1,8 |

На протяжении всего послереформенного периода большинство местных бюджетов формируются в основном за счёт дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов, однако даже с учётом финансовой помощи ресурсная обеспеченность местного самоуправления остается по-прежнему недостаточной (более 62% руководителей городских администраций, 64% – глав сельских поселений и 42% – муниципальных районов). А с учётом сокращения объёма перечислений со стороны государства в период финансово-экономического кризиса проблема наполнения бюджетов обострилась ещё больше.

В российской практике муниципального управления этот вопрос решается преимущественно путем межмуниципального раздела имущества. Вологодская область не стала исключением. В регионе с 2009 г. проводились работы по разграничению имущества как на уровне «район – область» («область – район»), так и на уровне «район – поселение» («поселение – район»). Однако, как показывают опросы глав, в основном произошла передача имущества, непосредственно связанного с решением вопросов местного значения и реализации переданных полномочий. За последние три года доля оценивающих обеспеченность таким имуществом как среднюю выросла с 0 до 12,5% среди глав городских и с 12,3 до 16,3% – сельских поселений (табл. 2.6).

Таблица 2.6. **Распределение ответов руководителей администраций на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования имуществом»** (в % от числа ответивших)

| Муниципальные образования | Обеспеченность имуществом | | | |
|--|---------------------------|--------------------|---------------------|------------------------|
| | Крайне низкая (0–30%) | Низкая (40–60%) | Средняя (70–90%) | Высокая (более 90%) |
| 2009 год | | | | |
| <i>Имущество для решения вопросов местного значения и реализации переданных полномочий</i> | | | | |
| Муниципальные районы | 3,8 | 53,8 | 42,3 | 0 |
| Городские поселения | 45,5 | 54,5 | 0 | 0 |
| Сельские поселения | 48,4 | 38,7 | 12,3 | 0,6 |
| <i>Имущество коммерческое</i> | | | | |
| Муниципальные районы | 15,4 | 69,2 | 15,4 | 0 |
| Городские поселения | 100 | 0 | 0 | 0 |
| Сельские поселения | 70,8 | 26 | 3,2 | 0 |
| 2011 год | | | | |
| <i>Имущество для решения вопросов местного значения и реализации переданных полномочий</i> | | | | |
| Муниципальные районы | 37,5 | 37,5 | 25 | 0 |
| Городские поселения | 25 | 62,5 | 12,5 | 0 |
| Сельские поселения | 43,5 | 39,1 | 16,3 | 1,1 |
| <i>Имущество коммерческое</i> | | | | |
| Муниципальные районы | 62,5 | 25 | 12,5 | 0 |
| Городские поселения | 62,5 | 25 | 12,5 | 0 |
| Сельские поселения | 71,7 | 23,9 | 3,3 | 1,1 |

Вместе с тем имущество для решения вопросов местного значения и реализации переданных полномочий зачастую имеет большой моральный и физический износ и не может быть использовано для пополнения доходной части бюджетов муниципальных образований. В частности, это объекты социальной инфраструктуры. У муниципальных образований не хватает средств на их содержание. А учитывая их специфику, которая выражается в том, что, во-первых, значительная часть социальных объектов призвана обеспечивать социальные гарантии обществу, во-вторых, цены на продукты и услуги, предоставляемые объектами социальной инфраструктуры, недостаточны даже для поддержания их жизнеспособности, – говорить о каких-либо доходах от использования этих объектов не приходится.

С переходом к двухуровневой системе организации местного самоуправления в каждом муниципальном образовании должен быть сформирован собственный профессиональный персонал для управления развитием и ключевыми сферами жизнеобеспечения. И хотя в 2011 г. по сравнению с 2006 годом ситуация существенно улучшилась, но до сих

пор не во всех муниципальных образованиях эта проблема полностью решена. Более четверти глав поселений и районов оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую (табл. 2.7).

Таблица 2.7. **Распределение ответов руководителей администраций на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования кадрами»** (в % от числа ответивших)

| Муниципальные образования | Обеспеченность кадрами | | | |
|---------------------------|--------------------------|--------------------|---------------------|------------------------|
| | Крайне низкая (0-30%) | Низкая (40-60%) | Средняя (70-90%) | Высокая (более 90%) |
| 2006 год | | | | |
| Муниципальные районы | 20,0 | 20,0 | 40,0 | 20,0 |
| Городские поселения | 20,0 | 0,0 | 80,0 | 0,0 |
| Сельские поселения | 27,4 | 12,9 | 42,0 | 17,7 |
| 2011 год | | | | |
| Муниципальные районы | 11,6 | 11,5 | 73,1 | 3,8 |
| Городские поселения | 6,3 | 18,8 | 56,3 | 18,6 |
| Сельские поселения | 6,0 | 16,2 | 57,5 | 20,3 |

Нельзя обойти вниманием и тот факт, что пока, по мнению большинства глав, уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих можно оценить только как удовлетворительный (в 2011 г. – 58% руководителей муниципальных районов, 69% – городских поселений и 66% – сельских) (табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень квалификации муниципальных служащих Вашего муниципального образования?»** (в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные образования | | | | | |
|--------------------|---------------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
| | Муниципальные районы | | Городские поселения | | сельские поселения | |
| | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. |
| Достаточный | 25,0 | 38,5 | 41,7 | 18,7 | 17,8 | 28,1 |
| Удовлетворительный | 75,0 | 57,7 | 58,3 | 68,8 | 69,1 | 65,9 |
| Недостаточный | 0,0 | 3,8 | 0,0 | 12,5 | 13,1 | 6,0 |

Кроме кадрового дефицита и отсутствия необходимой квалификации у муниципальных служащих, главами местного самоуправления признается и недостаточный уровень собственных знаний. Так, на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень своей квалификации?» – в 2011 году только 65% глав муниципальных районов, 25% – городских поселений и 17% – сельских ответили, что он достаточен для управления муниципальным образованием (табл. 2.9).

Таблица 2.9. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы оцениваете уровень своей квалификации?»** (в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные образования | | | | | |
|--------------------|---------------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
| | Муниципальные районы | | Городские поселения | | сельские поселения | |
| | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. |
| Достаточный | 50,0 | 65,4 | 33,3 | 24,9 | 20,8 | 17,3 |
| Удовлетворительный | 50,0 | 30,8 | 66,7 | 56,3 | 61,4 | 69,5 |
| Недостаточный | 0,0 | 3,8 | 0,0 | 18,8 | 18,8 | 13,2 |

По признанию глав, им не хватает знаний в первую очередь для решения юридических вопросов, а также в области информационных технологий, экономики, земельного и имущественного управления и управления муниципальным образованием в целом.

Наибольшее влияние на жизнедеятельность муниципалитета, по мнению глав, оказывают региональные (73% глав муниципальных районов, 75% – городских и 56% – сельских поселений) и федеральные власти (62; 38 и 64% соответственно) (табл. 2.10).

За шесть лет (с 2006 г.) увеличилось количество руководителей местных администраций, считающих, что развитие их муниципалитетов в наибольшей степени зависит от региональных органов власти (в 1,3 раза – среди глав городских поселений, в 1,2 раза – сельских и муниципальных районов). Роль органов местного самоуправления постепенно повышается. Количество отмечающих это руководителей администраций выросло с 17 до 31% в городских и с 17 до 33% в сельских поселениях.

Таблица 2.10. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?»** (в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные районы | | Городские поселения | | Сельские поселения | |
|---|----------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
| | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. |
| От органов государственной власти региона | 62,5 | 73,1 | 58,3 | 75 | 44,9 | 55,7 |
| От федеральных органов власти | 50 | 61,5 | 58,3 | 37,5 | 42,1 | 63,5 |
| От самих жителей | 25 | 30,8 | 50 | 50 | 54,2 | 45,5 |
| От органов местного самоуправления | 50 | 50 | 16,7 | 31,3 | 16,8 | 32,9 |
| От главы муниципального образования | 12,5 | 34,6 | 0 | 43,8 | 8,4 | 27,5 |
| От частного бизнеса | 12,5 | 19,2 | 16,7 | 18,8 | 12,1 | 21,6 |

Однако пока эффективность взаимодействия между регионом и входящими в его состав муниципальными образованиями остается недостаточной. Отчасти это можно объяснить тем, что ещё в соответствии

с Конституцией 1993 года местное самоуправление было выведено из состава государственных органов власти и до настоящего времени и у федеральных, и у региональных властей отсутствует чёткое представление о месте и роли органов местного самоуправления в развитии территории.

По оценкам глав, среди основных причин низкой эффективности взаимодействия всех органов публичной власти можно выделить: финансовую зависимость муниципальных органов (81% руководителей муниципальных районов, 81% – городских администраций и 59% – сельских); отсутствие дифференцированной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (23; 56 и 46% соответственно); отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах (39; 44 и 64%); противоречивость системы разграничения полномочий (46; 56 и 46%) (табл. 2.11).

Таблица 2.11. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что, по Вашему мнению, в первую очередь препятствует эффективному взаимодействию между органами государственной власти и местного самоуправления Вологодской области?»**
(в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные образования | | |
|---|---------------------------|---------------------|--------------------|
| | Муниципальные районы | Городские поселения | Сельские поселения |
| Отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах | 38,5 | 43,8 | 63,5 |
| Финансовая зависимость самоуправления от органов государственной и прежде всего региональной власти | 80,8 | 81,3 | 59,3 |
| Отсутствие дифференцированной региональной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития | 23,1 | 56,3 | 46,1 |
| Противоречивость системы разграничения полномочий | 46,2 | 56,3 | 38,9 |
| Ориентация органов государственной власти на взаимодействие с районными администрациями | 23,1 | 50 | 46,3 |
| Отсутствие заинтересованности у органов региональной власти в самостоятельном развитии муниципальных образований | 19,2 | 37,5 | 22,8 |
| Бюрократические проволочки и препоны со стороны региональных органов власти | 38,5 | 12,5 | 21 |
| Недостаток технических средств связи | 7,7 | 12,5 | 21 |
| Административное регулирование деятельности органов местного самоуправления («гипертрофированный» государственный контроль) | 19,2 | 18,8 | 19,8 |
| Несвоевременное получение информации об изменениях в нормативно-правовых документах | 0 | 6,3 | 9 |

Об ориентации органов государственной власти на взаимодействие с районами высказались 50 и 46% ответивших глав городских и сельских поселений. Такая позиция приводит к невозможности своевременно реагировать на нужды поселений, искажает реальную ситуацию, ограничивает равенство прав муниципальных образований. Отчасти это объясняется значительным количеством муниципальных образований. В подобной ситуации региональным органам приходится взаимодействовать с большим числом местных администраций и представительных органов. В связи с этим наблюдается качественное усложнение функций управления социально-экономическим развитием территорий на субрегиональном уровне.

Кроме того, руководители администраций отмечают чрезмерное административное регулирование деятельности органов местного самоуправления («гипертрофированный» государственный контроль) – 19% глав муниципальных районов, 19% – городских и 20% – сельских поселений.

Отвечая на вопрос об эффективности взаимодействия с региональными и федеральными органами власти, большинство руководителей местных администраций дают низкие и удовлетворительные оценки (табл. 2.12).

Как показывают опросы, главы местных администраций большое значение придают потенциалу жителей, который, по их мнению, выступает не только условием повышения уровня жизни, но и главным качественным критерием прогрессивного социально-экономического развития муниципального образования, поскольку предполагает личную инициативу граждан, чувство их ответственности за дела местного сообщества. Поэтому одной из главных задач местного самоуправления является активизация участия различных социальных групп в управлении муниципальным образованием.

Определенные успехи в решении этой задачи есть. Почти половина глав городских поселений, 29% – сельских и 58% глав муниципальных районов отмечают повышение интереса граждан к преобразованиям, происходящим в муниципальных образованиях. Но в целом можно сказать, что активного участия населения в осуществлении местного самоуправления не наблюдается (табл. 2.13).

Таблица 2.12. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, изменилась ли результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами в 2011 г. по сравнению с 2010 г.?» (в % от числа ответивших)

| Институт | Муниципальные районы | | | | Городские поселения | | | | Сельские поселения | | | |
|--|------------------------------|--------------------|---------|--------|------------------------------|---------|--------|--------------------|------------------------------|--------|--------------------|---------|
| | Эффективность взаимодействия | | | | Эффективность взаимодействия | | | | Эффективность взаимодействия | | | |
| | Низкая | Удовлетворительная | Высокая | Низкая | Удовлетворительная | Высокая | Низкая | Удовлетворительная | Высокая | Низкая | Удовлетворительная | Высокая |
| Законодательное Собрание Вологодской области | 23,1 | 65,4 | 11,5 | 43,8 | 56,2 | 0 | 40,7 | 58,7 | 0,6 | | | |
| Департамент государственной службы и местного самоуправления | 7,7 | 76,9 | 15,4 | 31,3 | 62,5 | 6,2 | 21,6 | 73,1 | 5,3 | | | |
| Департамент развития муниципальных образований | 4 | 84,6 | 11,4 | 6,3 | 68,7 | 25 | 21 | 71,3 | 7,7 | | | |
| Департамент финансов | 11,6 | 61,5 | 26,9 | 25 | 50 | 25 | 20,4 | 74,3 | 5,3 | | | |
| Департамент экономики | 23,1 | 69,2 | 7,7 | 50 | 50 | 0 | 54,5 | 44,9 | 0,6 | | | |
| Департамент промышленности, науки и инновационной политики | 46,2 | 50 | 3,8 | 68,8 | 31,2 | 0 | 73,1 | 26,3 | 0,6 | | | |
| Комитет развития малого и среднего предпринимательства Вологодской области | 34,6 | 61,6 | 3,8 | 50 | 50 | 0 | 66,5 | 32,3 | 1,2 | | | |
| Департамент земельных отношений | 15,4 | 65,4 | 19,2 | 31,3 | 62,5 | 6,2 | 17,4 | 78,4 | 4,2 | | | |
| Департамент имущественных отношений | 11,6 | 69,2 | 19,2 | 31,3 | 62,5 | 6,2 | 26,9 | 70,1 | 3 | | | |
| Управление Федерального казначейства | 7,7 | 69,2 | 23,1 | 12,5 | 81,3 | 6,2 | 16,3 | 69,3 | 14,4 | | | |
| Департамент сельского хозяйства, продовольственных ресурсов и торговли | 15,4 | 69,2 | 15,4 | 50 | 50 | 0 | 66,5 | 31,7 | 1,8 | | | |
| Департамент лесного комплекса | 23,1 | 61,5 | 15,4 | 43,8 | 56,2 | 0 | 70,7 | 28,7 | 0,6 | | | |
| Департамент дорожного хозяйства и транспорта | 26,9 | 65,4 | 7,7 | 56,3 | 37,5 | 6,2 | 54,5 | 43,1 | 2,4 | | | |
| Департамент социальной защиты населения | 3,8 | 46,2 | 50 | 37,5 | 43,8 | 18,7 | 23,4 | 65,3 | 11,3 | | | |
| Департамент здравоохранения | 11,5 | 73,1 | 15,4 | 50 | 50 | | 47,3 | 50,9 | 1,8 | | | |
| Департамент образования | 7,7 | 69,2 | 23,1 | 43,8 | 43,8 | 12,4 | 44,9 | 52,7 | 2,4 | | | |
| Департамент труда и занятости населения | 7,7 | 53,8 | 38,5 | 25 | 56,3 | 18,7 | 37,1 | 58,1 | 4,8 | | | |
| Управление Федеральной налоговой службы | 34,7 | 61,5 | 3,8 | 25 | 75 | 0 | 53,3 | 44,3 | 2,4 | | | |
| Управление МЧС по Вологодской области | 26,9 | 57,7 | 15,4 | 18,8 | 68,8 | 12,4 | 32,3 | 65,3 | 2,4 | | | |
| Управление Роспотребнадзора по Вологодской области | 16 | 80 | 4 | 31,3 | 56,3 | 12,4 | 40,1 | 56,9 | 3 | | | |

Таблица 2.13. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилась социальная активность населения за предыдущий год?»**
(в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные районы | | Городские поселения | | Сельские поселения | |
|---|----------------------|---------|---------------------|---------|--------------------|---------|
| | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. | 2006 г. | 2011 г. |
| Активность населения повысилась | 25 | 57,7 | 33,3 | 43,7 | 25,5 | 28,7 |
| Активность населения осталась без изменений | 75 | 42,3 | 66,7 | 56,3 | 68,8 | 58,7 |
| Активность населения понизилась | 0 | 0 | 0 | 0 | 5,7 | 12,6 |

Подводя итоги изучения функционирования института местного самоуправления в пореформенный период, приходим к заключению о том, что, несмотря на несомненные успехи, не удалось разрешить ряд весьма серьезных проблем (недостаточность ресурсной базы, инертность местных жителей и др.). До сих пор органы местного самоуправления не смогли активно приступить к выполнению возложенных на них функций. Это отодвигает реализацию заявленных в ФЗ-131 целей на более поздние сроки. Для достижения этих целей, по оценкам подавляющего большинства глав муниципальных образований (88% – муниципальных районов, 84% – городских поселений и 73% – сельских), потребуется более трех лет.

2.2. Уровень социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области

Одной из приоритетных задач органов местного самоуправления является обеспечение жизнедеятельности населения. К вопросам, решать которые муниципальная власть должна самостоятельно, относятся: предоставление жилья, коммунальных услуг, услуг местного транспорта и связи; организация дошкольного воспитания, минимально необходимого здравоохранения; создание условий для торгового, бытового, культурного обслуживания населения. Именно с этой функцией связано участие муниципальных властей в процессе перехода страны на инновационный путь развития, так как повсеместное создание высокоорганизованной среды является одним из главных условий этого процесса.

Вместе с тем, как показывает российская практика, с передачей ответственности за развитие территорий на локальный уровень произошло обострение всех их социально-экономических проблем.

Так, в среднем по Вологодской области (без учета городов Вологды и Череповца) ухудшились демографические показатели (в 1,1 раза уменьшилась численность населения); обострилась ситуация в жилищной сфере (площадь фондов, находящихся в аварийном или ветхом состоянии, увеличилась в 3,6 раза); произошло сокращение сети учреждений социального профиля, в результате чего ограничивается доступ жителей сельских поселений и малых городов к услугам образования, здравоохранения и культуры.

Такая ситуация, как видно, во многом объясняется сохраняющимися проблемами в социально-экономическом развитии территорий и отсутствием у органов местного самоуправления возможностей по их решению. В 2011 г. это подтвердили 25% глав муниципальных районов, ответивших на вопросы анкеты (в 2 раза больше, чем в 2006 г.), 20% глав сельских (соответственно в 2,3 раза больше) и 17% – городских поселений.

Оценивая свои возможности в решении проблем в различных сферах функционирования муниципального образования, руководители местных администраций отмечают, что меньше всего они могут повлиять на положение дел в сфере здравоохранения (более половины ответивших), на формирование экономической базы муниципалитета (более 85% глав поселений и районов), повышение уровня социальной активности населения (более 75%) (табл. 2.14).

Наиболее низкой эффективностью характеризуется деятельность местной власти сельских поселений, более половины глав которых отмечают невозможность существенно изменить ситуацию, сложившуюся в сфере ЖКХ (81%), образования (87%), снижения безработицы (66%) и обеспечения жителей транспортными услугами (65%). Главные причины такой ситуации – недостаточность финансовых ресурсов, несовершенство законодательной базы, касающейся вопросов функционирования и развития муниципальной власти, неэффективное взаимодействие с органами государственной власти, недостаточное наличие объектов имущества, противоречивость системы разграничения полномочий и пассивность местного населения.

Уровень развития территорий в значительной степени зависит от состояния производственного сектора, который составляет экономический базис муниципалитетов. Однако становление института местного самоуправления совпало с периодом перехода страны к рыночным условиям хозяйствования.

Таблица 2.14. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, возможности органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в следующих сферах»** (в % от числа ответивших)

| Параметры | Муниципальные районы | | Городские поселения | | Сельские поселения | |
|--|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|
| | Удовлетворительные и хорошие | Крайне низкие и низкие | Удовлетворительные и хорошие | Крайне низкие и низкие | Удовлетворительные и хорошие | Крайне низкие и низкие |
| Формирование экономической базы муниципалитета | 12,5 | 87,6 | 12,5 | 87,5 | 12 | 88,1 |
| Обеспечение качественного образования | 81,3 | 18,8 | 87,5 | 12,5 | 13,1 | 87 |
| Повышение уровня социальной активности населения | 15,5 | 84,5 | 25 | 75 | 15,2 | 84,8 |
| ЖКХ | 81,3 | 18,8 | 62,5 | 37,5 | 18,7 | 81,3 |
| Снижение безработицы | 68,8 | 31,3 | 75 | 25 | 34,5 | 65,5 |
| Обеспечение жителей транспортными услугами | 81,3 | 18,8 | 62,5 | 37,5 | 34,8 | 65,2 |
| Обеспечение качественного здравоохранения | 50 | 50 | 50 | 50 | 45,1 | 55 |
| Обеспечение населения жильём | 81,3 | 18,8 | 62,5 | 37,5 | 59,8 | 40,2 |
| Организация отдыха и культуры | 50,1 | 50 | 75 | 25 | 60,9 | 39,1 |

Экономическая реформа сопровождалась спадом промышленного и сельскохозяйственного производства, снижением объема инвестиций, обострением проблем в социальной сфере и т.п. Все это было особенно заметно на муниципальном уровне.

Прежде всего, рассмотрим особенности промышленного производства муниципальных образований Вологодской области за 2000–2010 гг.:

1. Основные производственные мощности сконцентрированы в городах Вологде и Череповце – 78% численности промышленных предприятий и организаций региона в 2010 г.

2. В промышленном производстве муниципальных районов кризисные явления имели большую глубину, чем в среднем по области. Уровень 1990 г. большинством районов не достигнут.

3. Доля районов в промышленном производстве области снижается – 9,1% в 2010 г. против 14,2% в 2000 г.

Анализ динамики среднедушевого объема производства промышленной продукции за рассматриваемый период позволяет выделить четыре устойчиво лидирующих по этому показателю района: Кадуйский, Чагодощенский, Шекснинский и Сокольский (табл. 2.15).

Таблица 2.15. **Динамика объёма производства промышленной продукции в Вологодской области (в сопоставимых ценах 2010 года), тыс. руб./чел.**

| Район | 2000 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., % | Район | 2000 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., % |
|-----------------|---------|---------|-------------------------|----------------------|---------|---------|-------------------------|
| Кадуйский | 223,4 | 279,1 | 124,9 | Вологодский | 4,1 | 11,6 | 281,0 |
| Чагодощенский | 57,2 | 265,5 | 464,4 | Междуреченский | 11,4 | 9,6 | 84,8 |
| Шекснинский | 92,8 | 157,6 | 169,7 | Вожегодский | 7,7 | 8,7 | 112,4 |
| Сокольский | 107,2 | 132,6 | 123,7 | Бабаевский | 6,1 | 5,8 | 94,3 |
| Великоустюгский | 39,2 | 49,6 | 126,5 | Вашкинский | 2,9 | 5,6 | 191,5 |
| Грязовецкий | 42,0 | 43,7 | 104,1 | Сямженский | 3,6 | 5,5 | 154,3 |
| Череповецкий | 21,4 | 39,8 | 186,1 | Усть-Кубинский | 5,4 | 4,9 | 91,5 |
| Харовский | 37,4 | 37,5 | 100,3 | Тарногский | 2,0 | 3,9 | 198,9 |
| Вытегорский | 13,4 | 35,0 | 261,8 | Никольский | 2,2 | 2,7 | 123,8 |
| Белозерский | 17,8 | 33,1 | 186,7 | Бабушкинский | 1,8 | 2,3 | 128,4 |
| Тотемский | 21,2 | 24,4 | 115,1 | Нюксенский | 0,4 | 1,3 | 350,0 |
| Устюженский | 16,9 | 14,1 | 83,2 | Кичм.-Городецкий | 0,8 | 0,6 | 72,7 |
| Кирилловский | 11,9 | 13,4 | 113,0 | В среднем по районам | 35,8 | 53,8 | 150,0 |
| Верховажский | 8,4 | 13,1 | 155,8 | По области | 201,5 | 283,9 | 140,9 |

По нашим расчётам, за последние 10 лет наибольший темп роста промышленного производства наблюдался в Чагодощенском, Вытегорском, Вологодском и Нюксенском районах. Это связано с реализацией на данных территориях крупных инвестиционных проектов в стекольной, деревообрабатывающей отраслях и в сфере транспортировки нефти и газа. В то же время в восьми районах физический объём производства снизился на 10 – 40% относительно уровня 2000 года.

Важной производственной составляющей экономической базы муниципальных образований региона выступает сельское хозяйство, преобладающее в экономике 13 районов. Сельскохозяйственное производство сконцентрировано в основном в Вологодском, Череповецком, Шекснинском и Грязовецком районах. Согласно данным статистики, в 2010 году здесь проживало менее четверти сельского населения области, в то время как агросектором этих районов производилось более 60% общеобластного объёма продукции. За последнее десятилетие вклад этих территорий в формирование производства сельхозпродукции увеличился как в абсолютном, так и относительном выражении. Вместе с тем происходит сжатие сельхозпроизводства на остальных территориях. Следует отметить, что, несмотря на реализацию комплекса мероприятий, ситуация в сфере АПК остаётся кризисной. Во всех районах области объём производства продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах снизился, причем в 13-ти – более чем наполовину (табл. 2.16).

Таблица 2.16. **Динамика объёма производства сельскохозяйственной продукции в Вологодской области** (в сопоставимых ценах 2010 года), тыс. руб./чел.

| Район | 2000 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., % | Район | 2000 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., % |
|------------------|---------|---------|----------------------|-----------------|---------|---------|----------------------|
| Вологодский | 121,0 | 115,2 | 95,2 | Сямженский | 43,7 | 17,8 | 40,9 |
| Череповецкий | 101,5 | 86,0 | 84,7 | Вожегодский | 28,8 | 16,9 | 58,5 |
| Шекснинский | 70,7 | 60,9 | 86,2 | Нюксенский | 43,9 | 16,4 | 37,3 |
| Грязовецкий | 50,2 | 47,0 | 93,7 | Харовский | 26,8 | 15,6 | 58,1 |
| Усть-Кубинский | 48,7 | 37,6 | 77,3 | Вашкинский | 34,5 | 15,4 | 44,5 |
| Верховажский | 60,0 | 36,1 | 60,1 | Великоустюгский | 22,3 | 15,2 | 68,3 |
| Устюженский | 40,3 | 34,6 | 85,8 | Белозерский | 22,2 | 14,2 | 64,1 |
| Тарногский | 51,6 | 30,2 | 58,5 | Сокольский | 18,7 | 14,1 | 75,4 |
| Междуреченский | 41,8 | 29,3 | 70,2 | Чагодощенский | 27,4 | 14,1 | 51,5 |
| Тотемский | 36,3 | 27,3 | 75,3 | Бабаевский | 35,9 | 13,1 | 36,6 |
| Кирилловский | 37,2 | 26,7 | 72,0 | Кадуйский | 25,3 | 12,0 | 47,6 |
| Никольский | 48,2 | 25,8 | 53,5 | Вытегорский | 18,2 | 5,8 | 32,0 |
| Кичм.-Городецкий | 42,1 | 22,2 | 52,8 | По области | 22,6 | 17,5 | 77,5 |
| Бабушкинский | 48,2 | 22,1 | 45,9 | | | | |

Подчеркнем, что уровень социально-экономического развития территорий во многом зависит от объёма инвестиций, привлекаемых предприятиями и организациями. Именно эффективное использование капитальных вложений позволяет решить проблемы ресурсных, структурных и технологических ограничений. Среди всех районов области наиболее инвестиционно привлекательными в 2000–2010 гг. были Чагодощенский, Кадуйский и Шекснинский районы. В расчёте на 1 жителя там аккумулировалось в 30–50 раз больше капиталовложений по сравнению с районами-аутсайдерами по данному показателю (табл. 2.17).

Таблица 2.17. **Инвестиции в основной капитал на одного жителя** (в сопоставимых ценах 2010 года), тыс. руб./чел.

| Район | 2000 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз | Район | 2000 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз |
|-----------------|---------|---------|------------------------|----------------------|---------|---------|------------------------|
| Чагодощенский | 21,6 | 94,3 | 4,4 | Верховажский | 3,2 | 10,6 | 3,3 |
| Кадуйский | 7,8 | 71,8 | 9,1 | Череповецкий | 9,5 | 9,9 | 1,0 |
| Шекснинский | 5,5 | 62,4 | 11,3 | Белозерский | 10,1 | 9,0 | 0,9 |
| Вытегорский | 26,7 | 49,6 | 1,9 | Никольский | 3,5 | 8,5 | 2,4 |
| Харовский | 3,8 | 36,7 | 9,6 | Тарногский | 4,0 | 8,5 | 2,1 |
| Вологодский | 15,8 | 33,9 | 2,1 | Вашкинский | 22,5 | 7,4 | 0,3 |
| Сокольский | 9,7 | 23,0 | 2,4 | Кирилловский | 6,3 | 6,6 | 1,0 |
| Междуреченский | 4,1 | 21,8 | 5,3 | Устюженский | 3,2 | 6,2 | 1,9 |
| Вожегодский | 8,8 | 19,7 | 2,2 | Сямженский | 3,4 | 5,3 | 1,6 |
| Тотемский | 7,5 | 18,6 | 2,5 | Бабаевский | 3,3 | 4,4 | 1,3 |
| Грязовецкий | 8,9 | 18,1 | 2,0 | Кичм.-Городецкий | 3,7 | 2,2 | 0,6 |
| Нюксенский | 4,7 | 14,2 | 3,0 | Бабушкинский | 4,5 | 1,9 | 0,4 |
| Усть-Кубинский | 6,1 | 12,7 | 2,1 | В среднем по районам | 8,8 | 23,1 | 2,6 |
| Великоустюгский | 6,2 | 11,4 | 1,8 | По области | 15,5 | 47,7 | 3,1 |

Самый низкий уровень инвестиционной активности отмечается в Кичменгско-Городецком и Бабушкинском районах, где на душу населения в 2010 году приходилось соответственно 2,2 и 1,9 тыс. руб. капиталовложений. При этом на приобретение, строительство, модернизацию и реконструкцию основных фондов в 2010 г. в сопоставимых ценах стало тратиться в 2 раза меньше средств, чем в начале 2000-х гг.

Одним из факторов экономического развития муниципалитетов является состояние местных бюджетов, доходная база которых формируется как за счёт собственных источников, так и финансовой помощи в различных формах (дотации, субвенции, средства Фонда финансовой поддержки муниципальных образований и др.). Однако, как показывает исследование, экономический потенциал, крайне неравномерно распределённый между территориями Вологодской области, сконцентрирован в основном в городских округах. Вследствие этого от 58 до 75% налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты «оседает» в казне городов. В то же время менее 9% собственных доходов приходится на самую важную новацию муниципальной реформы – поселения, результатом чего стал стремительный рост доли финансовой помощи в их бюджетах (табл. 2.18).

Таблица 2.18. **Распределение налоговых, неналоговых доходов и безвозмездных поступлений бюджетов муниципальных образований разных типов Вологодской области в 2005 – 2011 гг., %***

| Тип муниципалитета | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Налоговые и неналоговые доходы</i> | | | | | | | |
| Местные бюджеты, всего | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Городские округа | 58,3 | 74,9 | 64,2 | 61,3 | 69,8 | 70,3 | 70,9 |
| Муниципальные районы | 41,7 | 18,3 | 29,6 | 31,8 | 21,4 | 21,5 | 21,8 |
| Поселения | - | 6,8 | 6,2 | 6,9 | 8,8 | 8,3 | 7,3 |
| <i>Безвозмездные поступления</i> | | | | | | | |
| Местные бюджеты, всего | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Городские округа | 0,0 | 33,1 | 31,5 | 33,6 | 26,4 | 26,1 | 26,1 |
| Муниципальные районы | 100,0 | 57,1 | 53,8 | 56,7 | 63,0 | 61,3 | 61,4 |
| Поселения | - | 9,8 | 14,7 | 9,7 | 10,6 | 12,7 | 12,5 |
| * Рассчитано по данным отчётности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.roskazna.ru/reports/mb.html | | | | | | | |

Анализ структуры доходов бюджетов муниципальных образований разных типов (рис. 2.1) продемонстрировал высокую зависимость бюджетов муниципальных районов (более 70%) и бюджетов поселений (более 65%) от межбюджетных трансфертов.

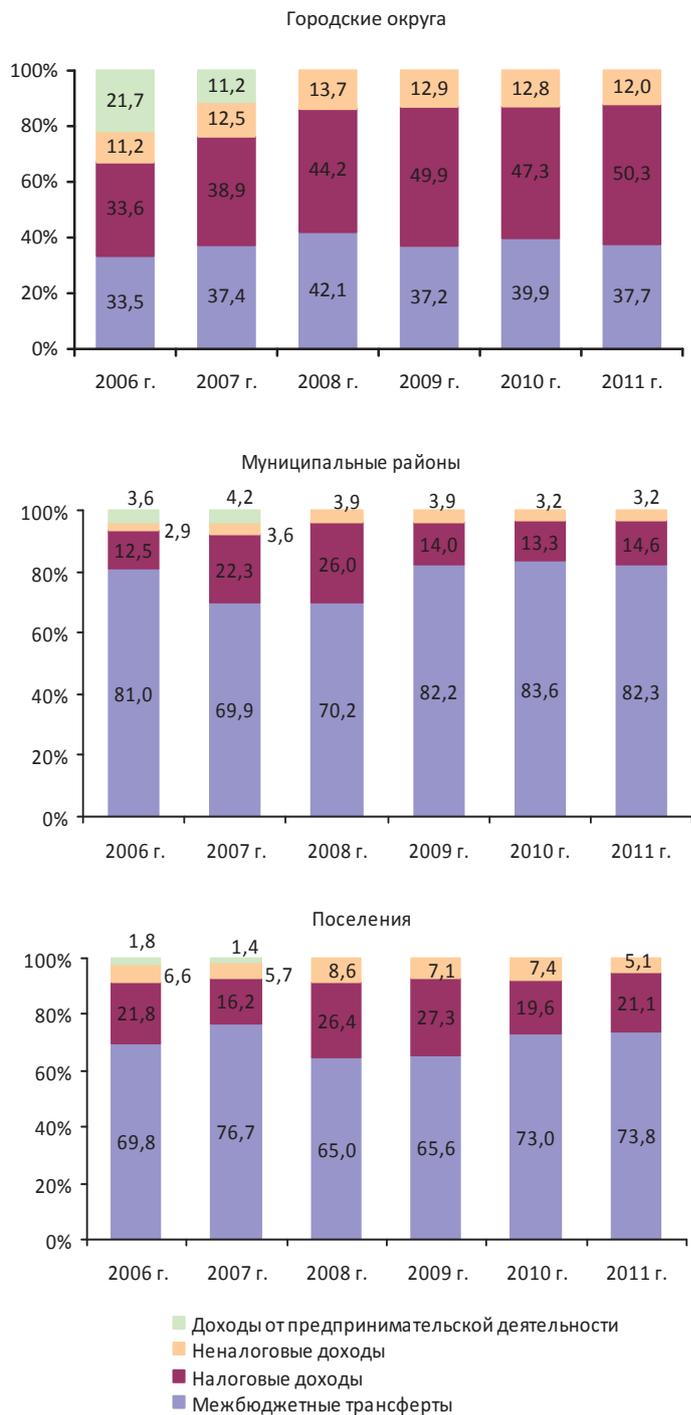


Рисунок 2.1. Структура доходов бюджетов муниципальных образований Вологодской области в 2006 – 2011 гг., в %

Источник: рассчитано по данным отчетности об исполнении бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/reports/mb.html>

Основным показателем, отражающим возможности органов местного самоуправления решать проблемы социально-экономического развития муниципалитета, является бюджетная обеспеченность, а именно расходы бюджета на душу населения.

В целом по всем муниципальным районам области бюджетная обеспеченность в 2000–2010 гг. увеличилась, что обусловлено передачей новых полномочий районным органам власти и соответствующим ростом расходов на их исполнение. Наибольший прирост показателя зафиксирован в Усть-Кубинском, Междуреченском, Тарногском и Верховажском районах (табл. 2.19).

Таблица 2.19. **Расходы бюджета на душу населения, руб. / чел.**

| Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз | Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз |
|----------------|---------|---------|---------|------------------------|------------------|---------|---------|---------|------------------------|
| Усть-Кубинский | 1008 | 3255,3 | 41868,8 | 41,5 | Бабаевский | 1816 | 6937,5 | 22981,4 | 12,7 |
| Междуреченский | 1238 | 4828,8 | 35432,3 | 28,6 | Кичм.-Городецкий | 879 | 2562 | 22539,7 | 25,6 |
| Харовский | 1815 | 2595,7 | 33593,3 | 18,5 | Тотемский | 2761 | 5922,8 | 22299,4 | 8,1 |
| Кирилловский | 1714 | 4525,6 | 29566,1 | 17,2 | Великоустюгский | 2352 | 6746,4 | 22055,5 | 9,4 |
| Нюксенский | 2167 | 6005 | 29219,9 | 13,5 | Никольский | 869 | 2472,9 | 21749,7 | 25,0 |
| Тарногский | 1058 | 2650,7 | 27958,3 | 26,4 | Вытегорский | 4629 | 1778,7 | 21693,1 | 4,7 |
| Бабушкинский | 1162 | 2851,9 | 27446,6 | 23,6 | Шекснинский | 2314 | 4510,1 | 21379,8 | 9,2 |
| Устюженский | 1150 | 3205,5 | 26379,5 | 22,9 | Чагодощенский | 2198 | 6332,6 | 21094,8 | 9,6 |
| Верховажский | 1010 | 3002,9 | 26337,9 | 26,1 | Грязовецкий | 2017 | 5974,5 | 20807,9 | 10,3 |
| Белозерский | 1803 | 5424,7 | 26095,1 | 14,5 | Вологодский | 1473 | 4444,9 | 19381,2 | 13,2 |
| Вашкинский | 1867 | 3750,1 | 25616,9 | 13,7 | Сокольский | 2224 | 4472,9 | 18176,7 | 8,2 |
| Сямженский | 1350 | 3674,7 | 25023,9 | 18,5 | Череповецкий | 3573 | 6100,9 | 17129,9 | 4,8 |
| Кадуйский | 5547 | 1888,6 | 24328,8 | 4,4 | Среднее значение | 1988,4 | 4203,6 | 25121,4 | 12,6 |
| Вожегодский | 1705 | 3378,9 | 23000,8 | 13,5 | | | | | |

Вместе с тем бюджетная самостоятельность (доля собственных доходов в структуре бюджета) муниципальных образований области снижается, а доля безвозмездных перечислений постоянно растёт. В 2010 г. уровень дотационности 11-ти из 26 районных бюджетов составлял от 70 до 80%, а в остальных он был еще выше. Такая ситуация вызвана слабостью собственной финансово-экономической базы большинства муниципалитетов.

Развитие экономической сферы муниципальных районов детерминирует изменения в социальной сфере, являясь предпосылкой ухудшения или улучшения демографической ситуации, уровня жизни населения, его обеспеченности основными социальными услугами и т. д.

Вологодская область относится к регионам, в которых демографическая обстановка оценивается как неблагоприятная. На протяжении последнего десятилетия численность постоянного населения неуклонно снижается. К такой ситуации привело в первую очередь превышение смертности над рождаемостью, а также миграционный отток. Так, в 2010 г. естественная убыль населения наблюдалась во всех районах. Наибольшие значения этого показателя в последние годы были отмечены в Устюженском (13,6‰), Чагодощенском (13,2‰) и Вожегодском (13,1‰) районах (табл. 2.20).

Таблица 2.20. Коэффициент естественного прироста населения, ‰

| Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|-----------------|---------|---------|---------|------------------|---------|---------|---------|
| Вологодский | -5,8 | -5,8 | -2,8 | Вытегорский | -10,4 | -12,3 | -7,4 |
| Шекснинский | -9,1 | -8,6 | -4,6 | Нюксенский | -5,0 | -6,4 | -7,7 |
| Грязовецкий | -6,8 | -10,9 | -5,1 | Кичм.-Городецкий | -12,5 | -14,2 | -7,9 |
| Тотемский | -4,9 | -8,0 | -5,2 | Верховажский | -9,4 | -7,0 | -8,4 |
| Кадуйский | -10,9 | -10,4 | -5,7 | Белозерский | -10,6 | -13,4 | -8,7 |
| Никольский | -10,0 | -11,9 | -6,4 | Междуреченский | -9,8 | -13,6 | -9,9 |
| Вашкинский | -10,4 | -16,2 | -6,5 | Тарногский | -8,8 | -8,1 | -10,1 |
| Великоустюгский | -8,7 | -11,2 | -6,5 | Сямженский | -9,8 | -10,2 | -10,3 |
| Сокольский | -11,1 | -11,6 | -6,6 | Харовский | -14,4 | -14,9 | -10,5 |
| Бабушкинский | -9,7 | -9,6 | -7,0 | Усть-Кубинский | -14,3 | -10,0 | -10,8 |
| Кирилловский | -11,5 | -12,0 | -7,1 | Вожегодский | -12,6 | -18,4 | -13,1 |
| Череповецкий | -10,5 | -12,7 | -7,2 | Чагодощенский | -17,2 | -15,6 | -13,2 |
| Бабаевский | -15,0 | -14,1 | -7,3 | Устюженский | -13,6 | -16,9 | -13,6 |

Помимо естественной происходит миграционная убыль населения. В 2010 г. она не зафиксирована только в трех районах (Кадуйском, Великоустюгском и Вологодском), но и в них механический прирост населения не покрыл его естественной убыли (табл. 2.21).

Указанные процессы приводят к снижению плотности населения в районах (табл. 2.22). Это влечет за собой потерю социально-экономического контроля над многими территориями, снижение степени их освоенности, разрушение исторически сложившейся системы расселения.

Все эти изменения негативно отразились на общем количестве и характере размещения объектов социальной сферы. Процессы депопуляции населения муниципальных образований и сокращение поселенческой сети вызвали сворачивание социально-инженерной инфраструктуры. А это, в свою очередь, затрудняет формирование условий для развития небольших населенных пунктов и в конечном счете приводит к их дальнейшему измельчанию и вымиранию.

Таблица 2.21. Коэффициент миграционного прироста, ‰

| Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|-----------------|---------|---------|---------|------------------|---------|---------|---------|
| Кадуйский | -4,6 | 3,0 | 3,1 | Бабаевский | 1,2 | -0,1 | -9,8 |
| Великоустюгский | 1,8 | 0,4 | 3,0 | Никольский | -1,0 | 0,1 | -9,8 |
| Вологодский | -2,1 | 3,1 | 2,6 | Верховажский | 5,3 | -2,4 | -10,4 |
| Тотемский | 4,6 | 2,1 | -3,3 | Тарногский | -1,4 | -8,7 | -10,5 |
| Сокольский | -5,6 | -2,2 | -4,1 | Череповецкий | 5,8 | 3,4 | -10,8 |
| Усть-Кубинский | 8,1 | 1,1 | -4,9 | Сямженский | 8,6 | 0,9 | -11,0 |
| Шекснинский | 2,1 | 1,7 | -5,1 | Вожегодский | 7,7 | 3,7 | -11,7 |
| Вытегорский | 2,6 | -2,8 | -5,6 | Белозерский | -1,7 | 0,3 | -14,4 |
| Междуреченский | 5,6 | -2,7 | -6,7 | Кичм.-Городецкий | -0,4 | -2,8 | -14,4 |
| Чагодощенский | 7,9 | 0,9 | -6,8 | Бабушкинский | -7,3 | -6,2 | -14,9 |
| Грязовецкий | -2,9 | -5,6 | -8,2 | Харовский | 1,4 | -7,6 | -16,0 |
| Кирилловский | 1,3 | 2,8 | -8,4 | Вашкинский | 1,1 | -1,0 | -16,7 |
| Устюженский | 1,4 | -0,3 | -8,4 | Нюксенский | 0,1 | 2,6 | -17,9 |

Таблица 2.22. Плотность населения районов Вологодской области, чел./км²

| Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз | Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз |
|-----------------|---------|---------|---------|---------------------------|------------------|---------|---------|---------|---------------------------|
| Шекснинский | 14,2 | 14,0 | 13,1 | 0,9 | Никольский | 3,6 | 3,4 | 3,0 | 0,8 |
| Сокольский | 14,4 | 13,3 | 12,4 | 0,9 | Кирилловский | 3,5 | 3,4 | 2,9 | 0,8 |
| Вологодский | 11,2 | 11,0 | 11,1 | 1,0 | Тотемский | 3,3 | 3,2 | 2,9 | 0,9 |
| Великоустюгский | 8,6 | 8,2 | 7,5 | 0,9 | Вожегодский | 3,4 | 3,2 | 2,9 | 0,9 |
| Грязовецкий | 8,5 | 7,9 | 7,1 | 0,8 | Вашкинский | 3,6 | 3,3 | 2,8 | 0,8 |
| Чагодощенский | 6,6 | 6,1 | 5,7 | 0,9 | Кичм.-Городецкий | 3,2 | 3,0 | 2,6 | 0,8 |
| Череповецкий | 5,5 | 5,2 | 5,3 | 1,0 | Тарногский | 3,0 | 2,9 | 2,5 | 0,8 |
| Кадуйский | 5,9 | 5,5 | 5,2 | 0,9 | Бабаевский | 2,8 | 2,6 | 2,4 | 0,9 |
| Устюженский | 6,2 | 5,7 | 5,2 | 0,8 | Сямженский | 2,7 | 2,6 | 2,2 | 0,8 |
| Харовский | 6,0 | 5,4 | 4,6 | 0,8 | Вытегорский | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 0,8 |
| Усть-Кубинский | 3,9 | 3,8 | 3,3 | 0,8 | Нюксенский | 2,3 | 2,2 | 1,9 | 0,8 |
| Верховажский | 3,9 | 3,8 | 3,2 | 0,8 | Бабушкинский | 2,0 | 1,8 | 1,7 | 0,8 |
| Белозерский | 4,1 | 3,8 | 3,2 | 0,8 | Междуреченский | 2,2 | 2,0 | 1,7 | 0,8 |

Важнейшим показателем, отражающим степень обустроенности территории, а следовательно, ее привлекательности, а также возможности дальнейшего социально-экономического развития, является обеспеченность населения жильём. Следует отметить, что за исследуемый период площадь жилищного фонда, приходящаяся на одного жителя, увеличилась во всех районах области. Рост этого показателя более заметен, чем в других (в 1,6 раза), в Белозерском и Кадуйском районах (табл. 2.23).

Таблица 2.23. **Площадь жилого фонда, кв. м на одного жителя**

| Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз | Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз |
|----------------|---------|---------|---------|---------------------------|------------------|---------|---------|---------|---------------------------|
| Усть-Кубинский | 28,6 | 31,0 | 37,9 | 1,3 | Вожегодский | 27,3 | 28,0 | 30,8 | 1,1 |
| Кадуйский | 22,7 | 33,0 | 36,5 | 1,6 | Чагодощенский | 25,5 | 27,0 | 30,6 | 1,2 |
| Харовский | 27,0 | 29,8 | 35,7 | 1,3 | Верховажский | 25,6 | 27,4 | 30,2 | 1,2 |
| Кирилловский | 27,8 | 29,6 | 35,4 | 1,3 | Сокольский | 23,8 | 26,3 | 28,8 | 1,2 |
| Тарногский | 27,5 | 28,9 | 35,2 | 1,3 | Грязовецкий | 21,3 | 23,6 | 28,7 | 1,4 |
| Устюженский | 28,3 | 30,9 | 35,0 | 1,2 | Тотемский | 20,9 | 24,5 | 28,1 | 1,3 |
| Сямженский | 27,8 | 29,4 | 34,9 | 1,3 | Никольский | 23,1 | 25,1 | 27,9 | 1,2 |
| Междуреченский | 26,4 | 28,7 | 34,7 | 1,3 | Кичм.-Городецкий | 25,5 | 27,9 | 27,9 | 1,1 |
| Белозерский | 21,7 | 29,6 | 34,6 | 1,6 | Череповецкий | 24,0 | 28,8 | 27,8 | 1,2 |
| Бабаевский | 24,9 | 28,4 | 34,2 | 1,4 | Великоустюгский | 21,8 | 23,6 | 27,7 | 1,3 |
| Нюксенский | 26,0 | 27,6 | 33,4 | 1,3 | Вытегорский | 21,1 | 22,8 | 25,9 | 1,2 |
| Вашкинский | 25,7 | 27,7 | 33,3 | 1,3 | Шекснинский | 21,7 | 22,4 | 24,4 | 1,1 |
| Бабушкинский | 26,4 | 29,8 | 32,2 | 1,2 | Вологодский | 21,6 | 18,6 | 22,9 | 1,1 |

Изменение жилищных условий характеризуется таким показателем, как ввод в действие жилых домов. За последние 10 лет объемы строительства в целом по Вологодской области увеличились в 2,4 раза. Однако восполнить интенсивное выбытие жилого фонда не удалось. Площадь аварийного и ветхого фонда, выросшая в 6 раз, составила по итогам 2010 года 342,9 тыс. кв. м. Наиболее сложной остается ситуация в периферийных районах (табл. 2.24).

Таблица 2.24. **Доля ветхого и аварийного фонда в общей площади жилого фонда, %**

| Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., п.п. | Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., п.п. |
|------------------|---------|---------|---------|----------------------------|----------------|---------|---------|---------|----------------------------|
| Череповецкий | 0,5 | 1,2 | 1,0 | 0,5 | Верховажский | 2,4 | 8,6 | 7,2 | 4,8 |
| Кадуйский | 0,5 | 1,4 | 1,6 | 1,1 | Кирилловский | 3,2 | 5,6 | 8,6 | 5,4 |
| Вологодский | 0,8 | 4,6 | 3,2 | 2,4 | Харовский | 3,4 | 11,0 | 10,4 | 7,0 |
| Усть-Кубинский | 0,5 | 0,0 | 3,5 | 3,0 | Бабушкинский | 3,9 | 7,0 | 10,5 | 6,6 |
| Никольский | 2,3 | 4,1 | 4,4 | 2,1 | Чагодощенский | 2,3 | 9,7 | 11,2 | 8,9 |
| Бабаевский | 1,2 | 5,8 | 5,2 | 4,0 | Шекснинский | 2,5 | 6,0 | 13,3 | 10,8 |
| Великоустюгский | 5,2 | 4,8 | 5,9 | 0,7 | Грязовецкий | 2,4 | 14,1 | 13,6 | 11,2 |
| Кичм.-Городецкий | 1,6 | 3,2 | 6,0 | 4,4 | Сокольский | 3,2 | 12,1 | 15,3 | 12,1 |
| Нюксенский | 1,2 | 13,6 | 6,4 | 5,2 | Вашкинский | 5,6 | 17,3 | 19,1 | 13,5 |
| Тарногский | 1,6 | 13,8 | 6,5 | 4,9 | Вожегодский | 1,6 | 20,2 | 20,1 | 18,5 |
| Сямженский | 2,4 | 4,8 | 6,7 | 4,3 | Вытегорский | 1,6 | 16,3 | 20,3 | 18,7 |
| Устюженский | 1,0 | 7,2 | 6,9 | 5,9 | Белозерский | 0,9 | 21,1 | 21,1 | 20,2 |
| Тотемский | 4,0 | 5,9 | 7,1 | 3,1 | Междуреченский | 4,0 | 12,5 | 31,4 | 27,4 |

Дестабилизацию социально-экономического развития муниципальных образований региона вызывает сокращение сети учреждений социальной сферы, вследствие чего доступ к услугам образования, здравоохранения и объектам культуры оказался для большинства жителей сельских поселений и малых городов ограниченным. А ведь именно в этих сферах заложен потенциал устойчивого экономического роста за счёт повышения качества человеческого капитала как основного фактора развития экономики на современном этапе.

Важная составляющая социального обслуживания населения – сфера здравоохранения. Выше уже говорилось о неблагоприятной демографической ситуации в большинстве муниципалитетов, обусловленной в основном высокой смертностью населения, снижением продолжительности жизни. Во многом это связано с рядом острых проблем в системе медицинского обслуживания населения, а именно: низкой материально-технической оснащённостью медицинских учреждений, доминированием стационарной помощи, недостаточным уровнем развития первичной медико-санитарной помощи.

Однако к числу наиболее острых принадлежит проблема неуккомплектованности учреждений здравоохранения медицинским персоналом. В 2010 году самый низкий уровень обеспеченности врачами был зафиксирован в Никольском (9,9 на 10 тыс. населения) и Череповецком (11,8 на 10 тыс. населения) районах (табл. 2.25). За период 2000–2010 гг. в одиннадцати районах области произошло снижение этого показателя.

Таблица 2.25. **Обеспеченность населения врачами**, врачей на 10000 чел. населения

| Район | Год | | | 2010 г. к 2000 г., раз | Район | Год | | | 2010 г. к 2000 г., раз |
|------------------|------|------|------|------------------------|----------------|------|------|------|------------------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | | | 2000 | 2005 | 2010 | |
| Великоустюгский | 29,9 | 30,2 | 29,6 | 1,0 | Верховажский | 11,4 | 10,6 | 15,2 | 1,3 |
| Сокольский | 27,8 | 25,4 | 24,0 | 0,9 | Кадуйский | 17,6 | 16,6 | 14,0 | 0,8 |
| Бабаевский | 20,6 | 23,3 | 20,7 | 1,0 | Вожегодский | 14,4 | 15,2 | 13,8 | 1,0 |
| Кирилловский | 15,7 | 18,1 | 20,3 | 1,3 | Бабушкинский | 12,8 | 13,3 | 13,7 | 1,1 |
| Тарногский | 15,3 | 16,8 | 19,6 | 1,3 | Вологодский | 15,8 | 15,1 | 13,7 | 0,9 |
| Сямженский | 14,1 | 14,7 | 19,2 | 1,4 | Нюксенский | 16,7 | 15,6 | 13,4 | 0,8 |
| Харовский | 17,2 | 18,9 | 19,0 | 1,1 | Междуреченский | 14,0 | 15,0 | 13,2 | 0,9 |
| Вашкинский | 17,3 | 16,5 | 18,7 | 1,1 | Шекснинский | 15,9 | 14,7 | 13,2 | 0,8 |
| Тотемский | 17,5 | 16,2 | 18,4 | 1,1 | Устюженский | 16,5 | 16,4 | 12,9 | 0,8 |
| Кичм.-Городецкий | 14,3 | 14,9 | 16,9 | 1,2 | Вытегорский | 15,0 | 15,4 | 12,6 | 0,8 |
| Чагодощенский | 17,4 | 16,8 | 16,7 | 1,0 | Грязовецкий | 11,8 | 10,8 | 12,3 | 1,0 |
| Усть-Кубинский | 13,5 | 14,1 | 16,2 | 1,2 | Череповецкий | 14,3 | 13,8 | 11,8 | 0,8 |
| Белозерский | 14,2 | 16,1 | 15,8 | 1,1 | Никольский | 9,9 | 8,6 | 9,9 | 1,0 |

Оценку уровня развития сферы услуг позволяет дать ее ключевой индикатор – объем среднедушевого розничного товарооборота. С одной стороны, он характеризует состояние розничных рынков, развитость сети магазинов, а с другой – отражает в обобщенном виде величину платёжеспособного спроса населения (табл. 2.26).

Таблица 2.26. Показатели сферы услуг и торговли, руб./чел.

| Район | Объем платных услуг | | | Объем бытовых услуг | | | Розничный товарооборот | | |
|------------------|---------------------|---------|---------|---------------------|---------|---------|------------------------|----------|----------|
| | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
| Бабаевский | 1180,9 | 4192,7 | 7367,4 | 100,5 | 179,6 | 399 | 7634,6 | 20 824,3 | 51 241,6 |
| Бабушкинский | 542,6 | 2161,7 | 4569,9 | 75,5 | 67,9 | 141 | 7951,1 | 19 194,0 | 47 544,5 |
| Белозерский | 704,2 | 3474,2 | 6239,7 | 95,4 | 429,1 | 627 | 7777,4 | 16 404,9 | 55 370,8 |
| Вашкинский | 663,0 | 2455,6 | 4309,7 | 26,6 | 203,9 | 365 | 7725,1 | 19 608,9 | 41 011,2 |
| Великоустюгский | 1365,2 | 5538,3 | 7073,8 | 188,6 | 585,8 | 1183 | 9318,6 | 17 779,8 | 62 367,9 |
| Верховажский | 401,8 | 1374,1 | 1815,1 | 102,5 | 110,9 | 315 | 6265,8 | 13 320,0 | 45 323,7 |
| Вожегодский | 790,7 | 2764,5 | 2180,4 | 71,5 | 220,3 | 361 | 7786,7 | 20 986,6 | 47 569,2 |
| Вологодский | 1358,8 | 6148,2 | 6828,6 | 45,5 | 102,6 | 211 | 6615,4 | 14 208,3 | 38 659,1 |
| Вытегорский | 750,1 | 2684,0 | 4539,1 | 56,9 | 504,9 | 808 | 11138,7 | 21 241,6 | 60 938,2 |
| Грязовецкий | 823,0 | 3906,9 | 6736,4 | 67,5 | 213,9 | 366 | 8478,8 | 24 402,3 | 59 644,8 |
| Кадуйский | 1366,3 | 4607,9 | 5808,7 | 62,2 | 206,1 | 773 | 8978,4 | 19 076,7 | 49 713,3 |
| Кирилловский | 875,1 | 4816,9 | 10283,2 | 122,6 | 317,6 | 555 | 11666,8 | 22 176,3 | 70 892,3 |
| Кичм.-Городецкий | 356,8 | 1331,6 | 1098,2 | 64,7 | 154,6 | 301 | 9840,2 | 25 541,8 | 54 456,8 |
| Междуреченский | 772,3 | 2489,2 | 4985,3 | 96,1 | 93,5 | 341 | 7582,1 | 22 762,8 | 44 416,9 |
| Никольский | 336,3 | 2196,8 | 3200,2 | 43,4 | 110,7 | 422 | 7713,3 | 14 241,5 | 56 001,1 |
| Нюксенский | 805,4 | 2445,9 | 4378,9 | 97,8 | 121,4 | 271 | 6894,0 | 13 194,6 | 57 636,4 |
| Сокольский | 866,0 | 4156,2 | 9277,9 | 59,3 | 186,6 | 749 | 6413,2 | 14 704,2 | 55 015,3 |
| Сямженский | 702,2 | 1965,8 | 3216,4 | 91,1 | 102,0 | 482 | 9276,9 | 24 215,6 | 55 767,3 |
| Тарногский | 654,1 | 1649,1 | 1966,3 | 110,6 | 51,4 | 162 | 9057,7 | 19 117,2 | 55 890,2 |
| Тотемский | 930,4 | 4013,6 | 9670,8 | 183,2 | 265,6 | 574 | 12610,8 | 30 888,9 | 61 651,0 |
| Усть-Кубинский | 865,0 | 2906,6 | 4267,2 | 144,8 | 161,1 | 565 | 7616,6 | 16 232,1 | 45 286,1 |
| Устюженский | 907,5 | 2884,7 | 6585,9 | 118,3 | 429,5 | 771 | 7088,1 | 15 043,0 | 41 314,4 |
| Харовский | 766,1 | 3858,7 | 5523,1 | 71,4 | 238,2 | 460 | 7407,9 | 22 044,5 | 62 999,5 |
| Чагодощенский | 917,4 | 3881,8 | 2490,3 | 107,2 | 286,9 | 579 | 13636,6 | 37 167,8 | 44 152,0 |
| Череповецкий | 909,7 | 5012,6 | 3919,0 | 13,9 | 523,0 | 1414 | 9655,3 | 21 215,7 | 42 775,7 |
| Шекснинский | 932,2 | 4807,9 | 3823,2 | 74,4 | 200,0 | 368 | 5897,3 | 13 744,3 | 44 349,8 |

В исследуемый период во всех районах области наблюдается увеличение данного показателя, а наибольший объем среднедушевого товарооборота был достигнут по итогам 2010 года в Великоустюгском, Кирилловском и Харовском районах, что обусловлено ускоренным развитием на территории первых двух районов туризма и сопутствующих ему направлений деятельности.

Объем платных услуг в расчете на 1 жителя также вырос (в 5 – 7 раз в среднем по районам области). По темпам роста этого показателя лидируют Кирилловский, Сокольский и Тотемский районы, поскольку расширилась зона покрытия сотовых операторов, увеличилось число абонентов и повысился доступ населения к Интернету.

Другим показателем, характеризующим состояние сферы услуг, является объем бытовых услуг на душу населения. Рост этого показателя зафиксирован во всех районах области, но наибольшие его значения отмечены в Череповецком, Вашкинском и Вытегорском районах. Связано это с увеличением числа предприятий и организаций, занимающихся предоставлением парикмахерских, косметологических услуг, а также услуг по ремонту и строительству помещений и т.д.

К важнейшим индикаторам уровня жизни населения относятся уровень безработицы и заработная плата. Они позволяют оценить эффективность деятельности органов власти по регулированию рынка труда, заработной платы, сделать выводы об изменении благосостояния населения.

В 2010 г., когда была восстановлена экономика после финансово-экономического кризиса, уровень занятости населения стабилизировался на отметке 64,1%. Увеличение числа незанятых происходит в основном в сельской местности, где только за последние пять лет прирост составил 30,5%. Столь значительные масштабы этого явления объясняются в первую очередь ликвидацией многих сельскохозяйственных организаций, неразвитостью несельскохозяйственной занятости, ограниченностью сферы приложения труда и другими факторами.

В разрезе муниципальных районов региона наибольший уровень безработицы был зарегистрирован в 2010 г. в Харовском (4,4%), Кирилловском (3,9%), Сямженском (3,8%) и Грязовецком (3,8%) районах (табл. 2.27).

Благоприятная макроэкономическая ситуация в стране и регионе, активная социальная политика способствовали росту реальных денежных доходов населения, который наблюдался вплоть до 2008 г. Затем в связи с мировым финансово-экономическим кризисом темпы роста заработной платы несколько замедлились (а в ряде районов началось падение доходов).

Таблица 2.27. **Уровень официально зарегистрированной безработицы, %**

| Район | Год | | | Район | Год | | |
|------------------|------|------|------|-----------------|------|------|------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | | 2000 | 2005 | 2010 |
| Шекснинский | 2,2 | 1,5 | 1,7 | Сокольский | 1,6 | 1,8 | 2,8 |
| Тарногский | 1,5 | 2,2 | 1,8 | Кадуйский | 2,5 | 2,9 | 2,9 |
| Череповецкий | 0,3 | 0,7 | 1,8 | Великоустюгский | 2,1 | 4,4 | 3,2 |
| Никольский | 1,5 | 1,8 | 1,9 | Чагодощенский | 3,6 | 6,6 | 3,2 |
| Бабушкинский | 1,1 | 1,9 | 2,0 | Вашкинский | 2,7 | 4,2 | 3,3 |
| Кичм.-Городецкий | 1,3 | 1,9 | 2,0 | Устюженский | 4,0 | 3,7 | 3,4 |
| Бабаевский | 1,5 | 2,4 | 2,2 | Белозерский | 3,0 | 2,9 | 3,6 |
| Усть-Кубинский | 7,4 | 2,0 | 2,2 | Вожегодский | 2,7 | 4,3 | 3,7 |
| Вологодский | 3,0 | 2,5 | 2,3 | Междуреченский | 2,6 | 3,0 | 3,7 |
| Тотемский | 1,9 | 2,2 | 2,5 | Грязовецкий | 3,7 | 3,1 | 3,8 |
| Вытегорский | 1,4 | 3,9 | 2,6 | Сямженский | 3,0 | 3,6 | 3,8 |
| Нюксенский | 1,7 | 1,7 | 2,6 | Кирилловский | 2,0 | 3,5 | 3,9 |
| Верховажский | 1,3 | 3,6 | 2,8 | Харовский | 2,5 | 4,0 | 4,4 |

В 2010 г. самый высокий уровень заработной платы был отмечен в Бабаевском (16998 руб.), Кадуйском (17012), Нюксенском (16900) и Шекснинском (15092 руб.) районах. Эти же муниципальные образования лидируют по показателю соотношения среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума для трудоспособного населения (табл. 2.28).

Таблица 2.28. **Соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума, раз**

| Район | Год | | | 2010 г. к 2000 г., раз | Район | Год | | | 2010 г. к 2000 г., раз |
|---------------|------|------|------|------------------------------|------------------|------|------|------|------------------------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 | | | 2000 | 2005 | 2010 | |
| Кадуйский | 2,2 | 2,5 | 2,7 | 1,2 | Великоустюгский | 1,6 | 2,0 | 2,0 | 1,2 |
| Бабаевский | 1,5 | 2,2 | 2,7 | 1,8 | Белозерский | 1,6 | 2,0 | 2,0 | 1,3 |
| Нюксенский | 1,5 | 2,4 | 2,7 | 1,8 | Харовский | 1,5 | 1,9 | 2,0 | 1,3 |
| Грязовецкий | 1,6 | 2,3 | 2,4 | 1,5 | Вожегодский | 1,6 | 1,7 | 1,9 | 1,2 |
| Шекснинский | 1,7 | 2,2 | 2,4 | 1,4 | Устюженский | 1,3 | 1,7 | 1,9 | 1,5 |
| Вытегорский | 2,0 | 2,2 | 2,4 | 1,2 | Междуреченский | 1,2 | 1,8 | 1,9 | 1,6 |
| Чагодощенский | 1,7 | 2,3 | 2,3 | 1,3 | Усть-Кубинский | 1,3 | 1,7 | 1,9 | 1,4 |
| Вологодский | 1,7 | 2,3 | 2,3 | 1,4 | Тарногский | 1,2 | 1,6 | 1,8 | 1,5 |
| Тотемский | 1,9 | 2,2 | 2,2 | 1,2 | Вашкинский | 1,3 | 1,7 | 1,8 | 1,4 |
| Сямженский | 1,3 | 2,0 | 2,2 | 1,7 | Никольский | 1,1 | 1,6 | 1,8 | 1,7 |
| Череповецкий | 1,6 | 2,5 | 2,2 | 1,4 | Кичм.-Городецкий | 1,0 | 1,6 | 1,8 | 1,7 |
| Кирилловский | 1,5 | 1,9 | 2,2 | 1,5 | Верховажский | 1,2 | 1,6 | 1,7 | 1,4 |
| Сокольский | 1,6 | 2,0 | 2,1 | 1,4 | Бабушкинский | 1,1 | 1,6 | 1,7 | 1,5 |

Таким образом, анализ социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области позволяет констатировать наличие таких устойчивых негативных тенденций, как:

- падение объёмов производства промышленной и сельскохозяйственной продукции;
- усиление деструктивных демографических процессов;
- ускорение темпов деградации поселенческой сети;
- сокращение числа объектов социальной и инженерной инфраструктуры;
- снижение уровня и качества жизни населения.

Указанные тенденции ставят под угрозу сохранение и формирование социально-экономического потенциала муниципальных образований.

Проблема их дифференциации по основным показателям социально-экономического развития актуальна для области. За рассматриваемый период дифференциация районов по основным показателям, характеризующим их социально-экономическое развитие, значительно усилилась, особенно по объёму инвестиций (в 6,5 раза), промышленной (в 5,1 раза) и сельскохозяйственной продукции на душу населения (в 1,9 раза). Это свидетельствует о сосредоточении большей части инвестиций в немногих благополучных муниципальных образованиях при резком падении производства в остальных районах (табл. 2.29).

Таблица 2.29. **Соотношение максимального и минимального значений показателей социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области, раз**

| Показатель | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | 2010 г. к 2000 г., раз |
|---|---------|---------|---------|------------------------|
| Объём инвестиций в основной капитал в расчёте на 1 жителя, тыс. руб. | 7,8 | 40,9 | 50,4 | 6,5 |
| Объём промышленной продукции в расчёте на 1 жителя, тыс. руб. | 100,4 | 69,1 | 507,3 | 5,1 |
| Объём сельскохозяйственной продукции в расчёте на 1 жителя, тыс. руб. | 10,3 | 18,1 | 19,8 | 1,9 |
| Бюджетная обеспеченность 1 жителя (собственные доходы бюджета района в расчёте на 1 жителя), руб. | 6,4 | 3,9 | 2,4 | 0,4 |
| Обеспеченность населения врачами (количество врачей на 10 тыс. жителей), ед. | 3,0 | 3,5 | 3,0 | 1,0 |
| Объём розничной торговли в расчёте на 1 жителя, тыс. руб. | 2,3 | 2,8 | 1,8 | 0,8 |
| Объём платных услуг в расчёте на 1 жителя, тыс. руб. | 8,7 | 17,5 | 20,4 | 1,5 |
| Жилищная обеспеченность (площадь жилищ в расчёте на 1 жителя), кв. м | 1,4 | 1,8 | 1,7 | 1,2 |

Российскими и зарубежными учеными разработано большое количество методик, позволяющих проводить комплексную оценку уровня социально-экономического развития муниципальных образований.

Основные различия между ними заключаются в подходах к определению состава показателей, математического инструментария их агрегирования. Вместе с тем большинством методик предполагается сведение группы показателей в интегральный индекс.

Принципы отбора показателей для проведения оценки социально-экономического развития территорий заключаются в следующем:

- комплексность оценки, обеспечивающей отбор показателей, наиболее адекватно характеризующих ситуацию в экономике и социальной сфере муниципального образования;
- системность оценки, предполагающая выявление взаимной корреляции между отдельными показателями;
- адаптированность системы показателей к возможностям существующей статистической базы;
- обеспечение максимальной информативности результатов для целей принятия управленческих решений [75].

Для проведения оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области, на наш взгляд, может быть взята методика, предложенная коллективом авторов монографии «Пространственные аспекты развития региона» [75]. Она заключается в расчёте стандартизированных коэффициентов (соотношение значений показателя муниципального района с лучшим значением среди всех районов) по показателям, разделенным на четыре блока, которые характеризуют различные сферы социально-экономического развития районов. Далее эти коэффициенты сводятся в интегральный показатель, на основе которого строится группировка районов области по уровню их социально-экономического развития.

Алгоритм расчета интегрального индекса уровня социально-экономического развития районов региона состоит в выполнении следующих этапов.

1 этап. Определение значения интегрального показателя по каждому блоку ($R_{\text{по блоку } j}$) по формуле:

$$R_{\text{по блоку } j} = \sqrt{\sum k_i^2}, \quad (2.1)$$

где k_i – стандартизированный коэффициент, который рассчитывается по формуле 2.2 для прямых показателей⁴, а для обратных⁵ – в соответствии с формулой 2.3:

⁴ Увеличение значений прямых показателей свидетельствует о положительных тенденциях развития, улучшении ситуации.

⁵ Увеличение значений обратных показателей свидетельствует об ухудшении ситуации, проблемах в развитии.

$$k_i = \frac{x_i}{\max(x_i)}, \quad (2.2)$$

где x_i – значение частного показателя района области;
 $\max(x_i)$ – максимальное значение показателя среди всех районов области.

$$k_i = \min(x_i)/x_i, \quad (2.3)$$

где $\min(x_i)$ – минимальное значение показателя среди всех районов области.

Уточнённый перечень и блоки показателей оценки уровня социально-экономического развития представлены в таблице 2.30.

Таблица 2.30. Показатели оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований

| Блок показателей | Показатель |
|---|--|
| R ₁ Общие показатели | Коэффициент естественного прироста населения, % Коэффициент миграционного прироста населения, % Плотность населения, чел./км ² Доля городского населения, в % от общей численности населения |
| R ₂ Показатели, характеризующие обустроенность территориального образования | Обеспеченность населения жильём – жилая площадь на 1 человека, м ² Доля ветхого и аварийного фонда в общей площади жилого фонда, % Доля жилья, оборудованного водопроводом, в % к итогу Доля жилья, оборудованного канализацией, в % к итогу Доля жилья, оборудованного центральным отоплением, в % к итогу Обеспеченность населения телефонами, ед. на 100 чел. населения |
| R ₃ Показатели уровня жизни населения | Розничный товароборот на душу населения, руб. Объём платных услуг на душу населения, руб. Соотношение средней заработной платы и прожиточного минимума, раз Объём бытовых услуг на 1 жителя, руб. Количество автомобилей в личной собственности граждан на 1000 чел., ед. Уровень официально зарегистрированной безработицы, % Обеспеченность населения врачами на 10000 жителей, чел. |
| R ₄ Показатели, отражающие уровень развития экономики | Объём промышленной продукции на 1 жителя, руб. Объём сельскохозяйственной продукции на 1 жителя, руб. Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя, руб. Бюджетная обеспеченность на 1 жителя (расходы) на 1 жителя, руб. |

2 этап. Вычисление общего интегрального показателя уровня социально-экономического развития районов области ($R_{\text{общ}}$):

$$R_{\text{общ}} = R_1 + R_2 + R_3 + R_4, \quad (2.4)$$

где R₁ – интегральный показатель по блоку общих показателей;

R₂ – интегральный показатель по блоку, характеризующему обустроенность муниципального образования;

R₃ – интегральный показатель по блоку показателей уровня жизни населения;

R₄ – интегральный показатель по блоку показателей, отражающих уровень развития экономики.

3 этап. Типологизация муниципальных районов по уровню социально-экономического развития. Область значения интегрального показателя находится в интервале⁶ от 0 до 9,1.

Уровень социально-экономического развития муниципальных образований определяется интервальными оценками:

| Уровень | Диапазон $R_{\text{общ}}$ |
|---------------|---------------------------|
| Высокий | Более 6,003 |
| Выше среднего | От 5,002 до 6,003 |
| Средний | От 4,457 до 5,001 |
| Ниже среднего | От 4,093 до 4,456 |
| Низкий | Менее 4,093 |

Группировка муниципальных районов на основе интегрального показателя позволяет выделить пять групп районов, близких по уровню социально-экономического развития (рис. 2.2 и 2.3; табл. 2.31).

К группе с высоким уровнем социально-экономического развития в 2010 году относились Кадуйский, Сокольский, Шекснинский и Вологодский районы. Первые 3 района являются лидерами по величине среднедушевого объёма промышленного производства (значения данного показателя в 2,5 раза выше, чем в среднем по районам). Вологодский и Шекснинский районы отличаются также самыми большими в области объёмами производства сельскохозяйственной продукции в расчёте на 1 жителя. Все муниципальные образования, входящие в данную группу, характеризуются благоприятным инвестиционным климатом. В рейтинге по среднедушевому объёму капиталовложений они располагаются не ниже 7 места. На указанных территориях наблюдаются низкие естественная убыль населения и безработица, доля ветхого и аварийного фонда. Все 4 района входят в первую десятку по доле жилья, оборудованного водопроводом, являются лидерами (1 – 5 места) по доле жилья, оборудованного канализацией и центральным отоплением.

В районах, которые в 2010 году относились к группе с уровнем развития выше среднего (Чагодощенский, Великоустюгский, Грязовецкий, Тотемский, Череповецкий, Усть-Кубинский, Кирилловский), значения отдельных показателей, входящих в интегральный индекс, были ниже, чем у районов-лидеров. Чагодощенский район характеризуется высоким среднедушевым объёмом промышленного производства (в 2010 году являлся лидером по объёму инвестиций на душу населения).

⁶ Поскольку район имеет лучшие значения по каждому показателю из всех четырех блоков, т.е. значения всех стандартизированных коэффициентов равны 1, максимальное значение индекса может быть равно $9,1 (\sqrt{4} + \sqrt{6} + \sqrt{7} + \sqrt{4})$.

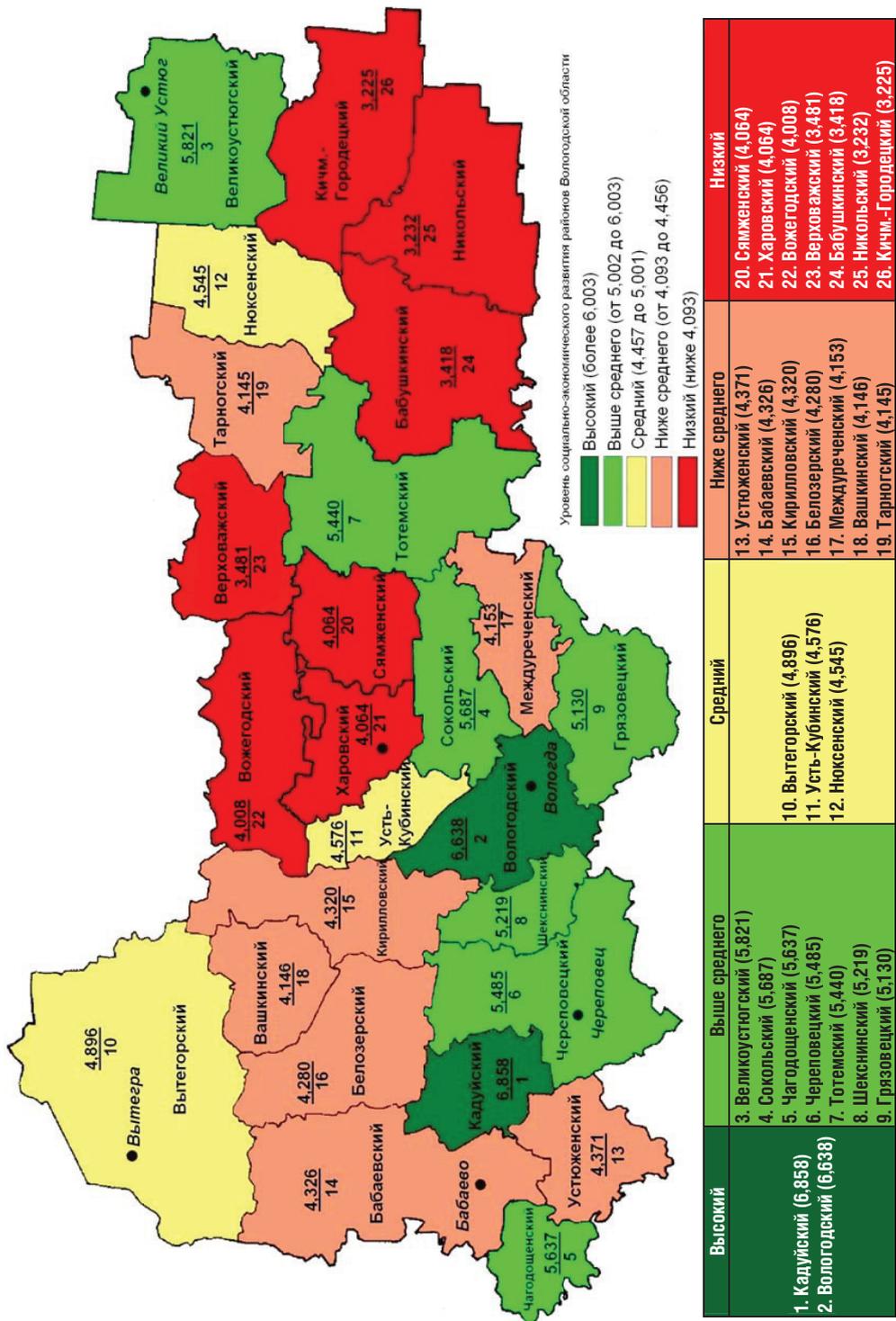


Рисунок 2.2. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2000 году*

* Здесь и на рис. 2.3. по каждому району над чертой представлено значение интегрального показателя уровня социально-экономического развития, под чертой – место, занимаемое районом по интегральному показателю.

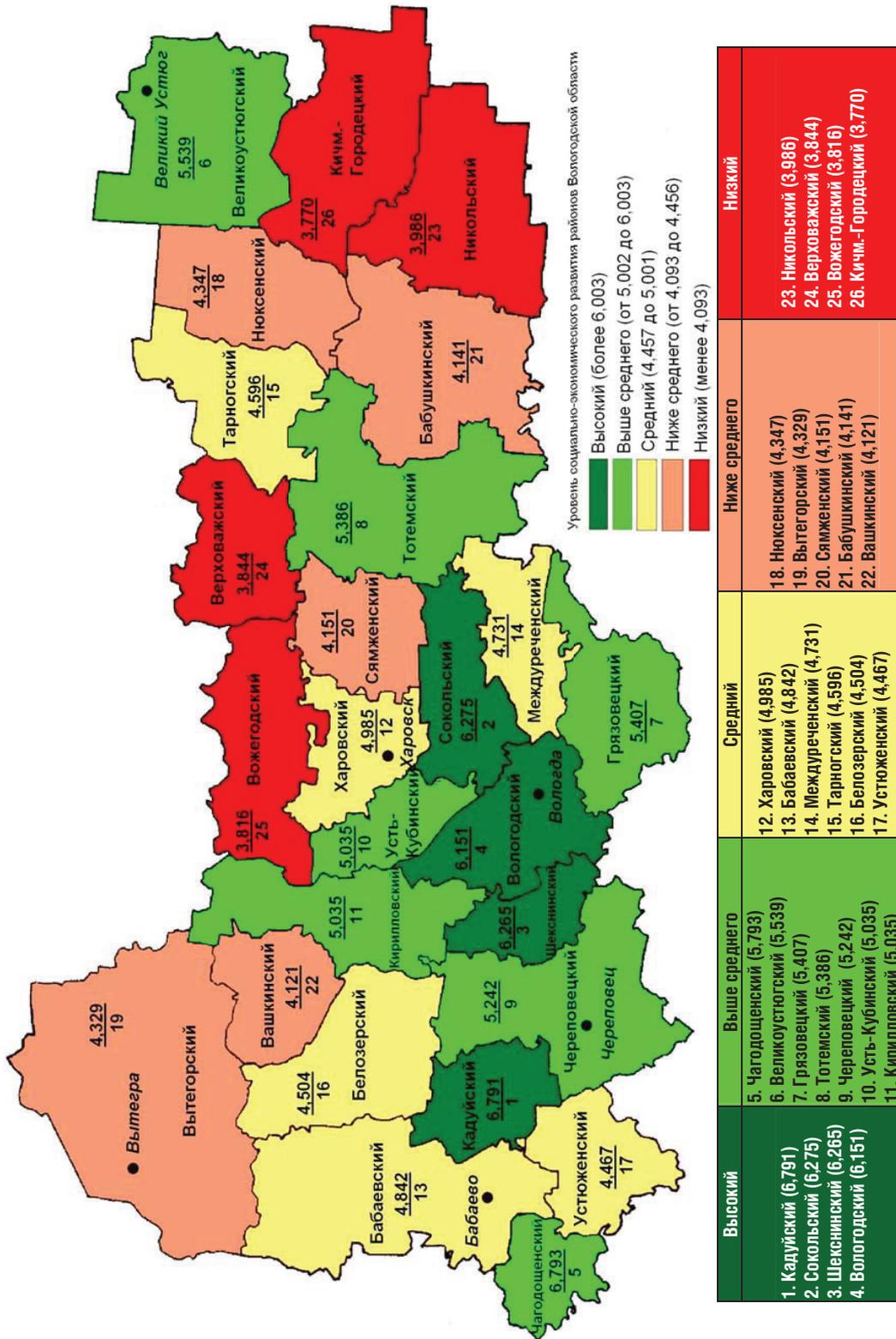


Рисунок 2.3. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2010 году

Таблица 2.31. **Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития**

| Уровень | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|---------------|--|--|---|
| Высокий | 1. Кадуйский (6,858) 2. Вологодский (6,638) | 1. Вологодский (6,568) 2. Чагодощенский (6,531) 3. Кадуйский (6,367) 4. Великоустюгский (6,170) 5. Сокольский (6,151) | 1. Кадуйский (6,791) 2. Сокольский (6,275) 3. Шекснинский (6,265) 4. Вологодский (6,151) |
| Выше среднего | 3. Великоустюгский (5,821) 4. Сокольский (5,687) 5. Чагодощенский (5,637) 6. Череповецкий (5,485) 7. Тотемский (5,440) 8. Шекснинский (5,219) 9. Грязовецкий (5,130) | 6. Череповецкий (5,998) 7. Шекснинский (5,961) 8. Грязовецкий (5,502) 9. Тотемский (5,445) 10. Нюксенский (5,131) 11. Бабаевский (5,112) | 5. Чагодощенский (5,793) 6. Великоустюгский (5,539) 7. Грязовецкий (5,407) 8. Тотемский (5,386) 9. Череповецкий (5,242) 10. Усть-Кубинский (5,035) 11. Кирилловский (5,035) |
| Средний | 10. Вытегорский (4,896) 11. Усть-Кубинский (4,576) 12. Нюксенский (4,545) | 12. Кирилловский (4,660) 13. Усть-Кубинский (4,519) 14. Устюженский (4,470) 15. Белозерский (4,469) 16. Сямженский (4,460) | 12. Харовский (4,985) 13. Бабаевский (4,842) 14. Междуреченский (4,731) 15. Тарногский (4,596) 16. Белозерский (4,504) 17. Устюженский (4,467) |
| Ниже среднего | 13. Устюженский (4,371) 14. Бабаевский (4,326) 15. Кирилловский (4,320) 16. Белозерский (4,280) 17. Междуреченский (4,153) 18. Вашкинский (4,146) 19. Тарногский (4,145) | 17. Харовский (4,415) 18. Междуреченский (4,385) 19. Тарногский (4,117) | <i>18. Нюксенский (4,347)</i> <i>19. Вытегорский (4,329)</i> 20. Сямженский (4,151) 21. Бабушкинский (4,141) 22. Вашкинский (4,121) |
| Низкий | 20. Сямженский (4,064) 21. Харовский (4,064) 22. Вожегодский (4,008) 23. Верховажский (3,481) 24. Бабушкинский (3,418) 25. Никольский (3,232) 26. Кичм.-Городецкий (3,225) | <i>20. Вытегорский (4,011)</i> 21. Верховажский (3,925) 22. Бабушкинский (3,924) 23. Вожегодский (3,807) 24. Кичм.-Городецкий (3,607) 25. Никольский (3,594) <i>26. Вашкинский (3,380)</i> | 23. Никольский (3,986) 24. Верховажский (3,844) 25. Вожегодский (3,816) 26. Кичм.-Городецкий (3,770) |

Примечание. Полужирным шрифтом выделены районы, перешедшие в 2005 и 2010 гг. в группу с более высоким по сравнению с 2000 годом уровнем развития; курсивом – районы, попавшие в группу с более низким уровнем. В скобках указано значение интегрального индекса уровня социально-экономического развития.

В Череповецком, Грязовецком и Усть-Кубинском районах зафиксирован высокий объём производства сельхозпродукции. В большинстве муниципальных районов данной группы значения среднедушевого товарооборота, объёма платных и бытовых услуг были не ниже, чем в группе лидеров. Однако для них характерна более высокая естественная и миграционная убыль, низкая плотность населения. Кроме того,

в Грязовецком, Чагодощенском, Кириловском и Тотемском районах доля ветхого и аварийного жилищного фонда была в 1,5 раза выше, чем в среднем по районам.

Харовский, Бабаевский, Междуреченский, Тарногский, Белозерский и Устюженский районы входили в 2010 году в группу со средним уровнем социально-экономического развития. Среднедушевые объёмы промышленного и сельскохозяйственного производства в этих муниципальных образованиях ниже, чем в районах с уровнем развития выше среднего, но не меньше по сравнению с районами-аутсайдерами в рейтинге по интегральному показателю. Демографическая ситуация на данных территориях характеризуется высокой естественной и миграционной убылью населения.

Немного хуже ситуация в Нюксенском, Вытегорском, Сямженском, Бабушкинском, Вашкинском районах, которые по итогам 2010 года принадлежали к группе с уровнем социально-экономического развития ниже среднего. Среднедушевой объём промышленного производства в этих районах в 10 и более раз меньше, чем в среднем по районам области. В Бабушкинском, Вашкинском и Вытегорском районах самые высокие в области доли ветхого и аварийного жилищного фонда (10–20%). Вместе с тем объём розничного товарооборота на душу населения выше среднего значения по районам области. Добавим, что во всех районах группы достаточно низкая доля жилья, оборудованного водопроводом, канализацией и отоплением (менее 20%).

Низкий уровень социально-экономического развития был выявлен в Никольском, Верховажском, Вожегодском и Кичменгско-Городецком районах. В этих муниципальных образованиях среднедушевой объём промышленного производства не превышает 5% от значения того же показателя в районе, лидирующем по данному параметру. Вместе с тем снизились объёмы сельскохозяйственного производства и инвестиционная активность. Районам этой группы свойственна высокая естественная (выше 6 промилле) и миграционная (более 10 промилле) убыль населения, низкий уровень благоустройства жилого фонда. Здесь также ниже, чем в среднем по региону, значения показателей объёма платных и бытовых услуг на душу населения.

Следует отметить, что в районах с низким и ниже среднего уровнем развития не решен комплекс социально-экономических проблем. Однако в отдельных муниципальных образованиях наблюдаются положительные моменты. Например, Нюксенский район в 2010 году занимал 3 место

по размеру заработной платы среди районов области, а Вытегорский – 4 место по объёму инвестиций, приходящихся на 1 жителя. Позитивным моментом можно считать и то, что за 2000–2010 гг. в группы с более высоким уровнем развития перешло двенадцать районов. Ухудшение социально-экономического положения отмечено только в двух муниципальных образованиях.

Все более устойчивой становится тенденция концентрации производственной деятельности в районах, расположенных в пригороде Вологды и Череповца. По итогам 2010 г. на пять таких районов с высоким уровнем социально-экономического развития приходилось 75% всего объёма промышленной и 66% сельскохозяйственной продукции, 57% инвестиций.

Таким образом, можно говорить о нарастании поляризации отдельных районов: часть из них концентрируют население, становясь центрами дачно-рекреационной деятельности, промышленности, логистических сетей и т.д.; другие, напротив, являясь «бесперспективными», отличаются сжатием аграрного пространства, распадом крупных хозяйств, сокращением населения. То есть вдали от городов возникают зоны аграрной (а следовательно, и общей) депрессии [30].

2.3. Социально-экономический потенциал локальных территорий

Устойчивое развитие территорий возможно только при эффективном использовании имеющихся ресурсов, источников развития, к важнейшим из которых относятся природные и трудовые ресурсы, производственные мощности, инфраструктура, финансовые средства, составляющие потенциал территории. Муниципальные образования в России после проведения всех этапов реформ так и не получили достаточных финансовых, экономических и иных ресурсов для полного и эффективного выполнения всех возложенных на них функций и задач. Ключевые ресурсы сконцентрированы на конкретных территориях, и проводить детальную и точную оценку потенциала наиболее объективно можно только на данном территориальном уровне. Кроме того, потенциал муниципальных образований выступает необходимым условием обеспечения жизнедеятельности населения и вовлечения ресурсов в воспроизводственный процесс, обеспечения комплексности развития территорий. Следовательно, определение перспектив социально-экономического развития муниципальных образований обуславливает необходимость проведения объективной оценки их потенциала.

На наш взгляд, социально-экономический потенциал территории – это совокупность факторов и условий, позволяющих муниципальному образованию устойчиво развиваться, эффективно использовать имеющиеся ресурсы и возможности, что в конечном счете приводит к повышению уровня социально-экономического развития и качества жизни населения.

Оценка потенциала является основой для типологизации территорий и обоснования социально-экономической политики в отношении выделенных групп муниципальных образований. Алгоритм проведения типологизации муниципальных образований включает в себя шесть этапов (рис. 2.4).

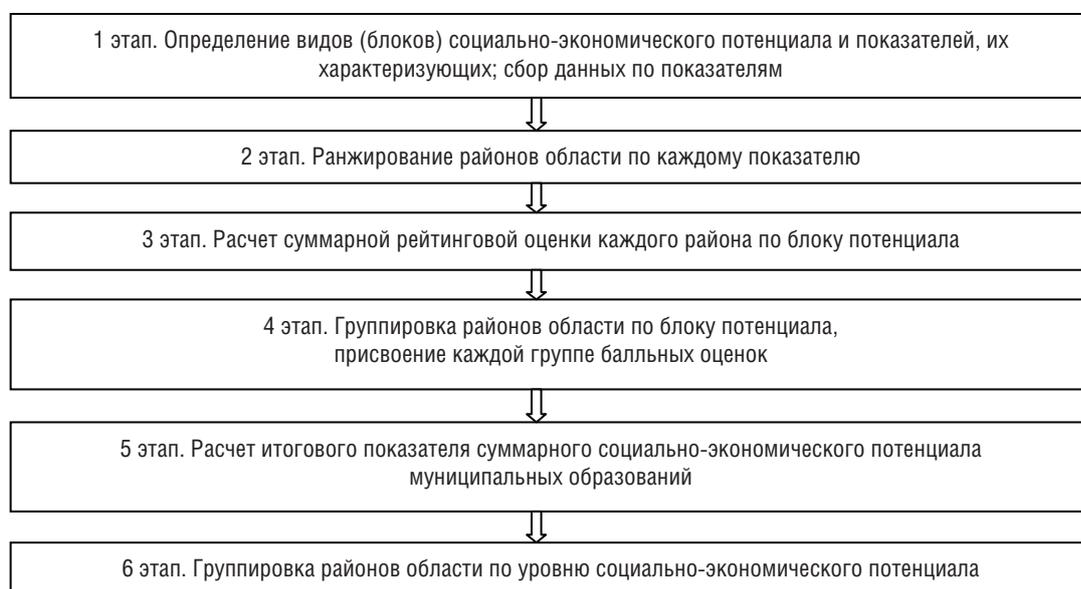


Рисунок 2.4. **Алгоритм проведения оценки социально-экономического потенциала и типологизации муниципальных образований**

1 этап. Определяются блоки социально-экономического потенциала муниципального образования и отбираются показатели, наиболее точно и адекватно характеризующие сущность, содержание и уровень развития данного вида потенциала.

В исследованиях авторов [5, 12, 19, 35, 67, 81, 87] для оценки социально-экономического потенциала территорий обоснованы различные перечни показателей отдельных видов потенциала. На наш взгляд, их следует объединить в следующие блоки: природно-ресурсный, производственный, трудовой, финансовый, социально-демографический и социально-инфраструктурный (табл. 2.32).

Таблица 2.32. Показатели для оценки социально-экономического потенциала муниципальных образований

| Вид потенциала | Показатели для оценки | Что характеризует показатель |
|--------------------|--|--|
| Природно-ресурсный | Общий запас древесины, тыс. куб. м на 1 кв. км территории муниципалитета | Наличие лесных ресурсов, выступающих сырьевой базой для развития лесопромышленного комплекса, который является ключевой отраслью промышленности в большинстве районов области |
| | Запасы песчано-гравийных материалов и песков, тыс. куб. м на 1 кв. км территории | Наличие материалов для строительства дорог и жилищного строительства |
| | Запасы глин, куб. м на 1 кв. км территории | Характеризуют наличие строительных и прочих видов глин, которые являются ресурсной базой для строительства |
| | Запасы пресных вод, куб. м/сут. на 1 кв. км территории | Характеризуют обеспеченность населения водными ресурсами для собственных нужд и производства |
| | Доля сельхозугодий в общей площади территории района, % | Характеризует возможности для развития сельского хозяйства в районах – наличие площадей для сева сельхозкультур, в том числе кормовых, и выгула скота |
| Производственный | Величина ОПФ на 1 занятого в экономике, тыс. руб./чел. | Характеризует наличие основных фондов и обеспеченность ими занятого населения |
| | Износ основных фондов, % | Характеризует их состояние, которое в конечном счете влияет на выпуск продукции, производительность труда (высокий износ фондов приводит к снижению указанных параметров) |
| | Коэффициент оборота фондов, раз | Отношение стоимостного значения вновь поступивших и введенных основных фондов и стоимости выбывших из производственной деятельности в течение года Характеризует степень замены изношенных и устаревших фондов новыми фондами. Чем выше значение данного показателя, тем активнее идут процессы обновления производственного оборудования, зданий, сооружений, инфраструктуры, что ведет к расширению производства, повышению эффективности производственной деятельности |
| Трудовой | Доля населения в трудоспособном возрасте в общей численности населения, % | Характеризует социально-демографическую структуру населения и является условием наличия достаточного количества трудовых ресурсов |
| | Уровень официально зарегистрированной безработицы, % | Характеризует состояние рынка труда и возможность вовлечения незанятого населения в трудовую деятельность при создании новых рабочих мест |
| | Коэффициент напряженности на рынке труда, раз | Отношение численности официально зарегистрированных в муниципалитете безработных и числа заявленных вакансий Данный показатель характеризует ситуацию на рынке труда, его сбалансированность, то есть уровень соответствия имеющихся свободных рабочих мест квалификации и требованиям незанятого населения: чем выше значение данного показателя, тем больше работников претендует на 1 заявленную вакансию и тем труднее безработному найти работу соответствующей квалификации |
| | Численность учащихся в общеобразовательных учреждениях на 1000 человек населения, чел. | Характеризует потенциально возможное увеличение трудовых ресурсов района |
| | Выпуск рабочих на 1000 занятых, чел. | Характеризует возможный прирост рабочих кадров в экономике муниципального образования |

Окончание табл. 2.32

| | | |
|----------------------------|---|--|
| Финансовый | Доля собственных доходов (налоговые и неналоговые доходы) в общем объеме доходов бюджета муниципального района, % | Характеризует степень финансовой самостоятельности и независимости муниципалитета от вышестоящих органов власти и бюджетов, возможность реализовывать масштабные проекты и самостоятельно решать проблемы развития муниципалитета |
| | Сальдированный финансовый результат деятельности организаций на 1 занятого в экономике, руб. | Характеризует в общем виде эффективность деятельности организаций всех видов экономической деятельности на территории муниципалитета; чем выше значение данного показателя, тем больше возможностей для развития производства, для поступления налогов в бюджеты всех уровней, для роста зарплат |
| | Удельный вес прибыльных организаций, % | Характеризует в общем виде эффективность деятельности предприятий на территории муниципалитета |
| | Соотношение кредиторской и дебиторской задолженности, раз | Характеризует степень закредитованности предприятий и возможности самостоятельного расширения производства: значения показателя больше единицы свидетельствуют об относительно низкой финансовой самостоятельности предприятий, расположенных на территории муниципалитета |
| Социально-демографический | Плотность населения, чел. км ² | Характеризует степень заселенности территории муниципального образования |
| | Коэффициент естественного прироста (убыли) населения, ‰ | Характеризует демографическую ситуацию в районе, степень естественной убыли населения |
| | Коэффициент миграционного прироста (убыли) населения, ‰ | Характеризует миграционные процессы, в том числе привлекательность территории (при приросте) |
| | Среднемесячный размер начисленных зарплат, пенсий, руб. | Характеризует уровень жизни населения, возможности населения по приобретению товаров, услуг и поддержанию необходимых стандартов жизни |
| | Заболеваемость на 1000 человек населения, случаев | Характеризует уровень здоровья населения, отражает возможности и эффективность системы здравоохранения района, а также образ жизни населения |
| Социально-инфраструктурный | Ввод жилья на 1 человека в год, м ² | Характеризует возможность улучшения жилищных условий населением. Федеральными органами власти заявлено, что на ближайшую перспективу ориентиром является рост объемов строительства до уровня 1 м ² /чел. в год |
| | Финансовый результат деятельности организаций ЖКХ на душу населения, руб. | Характеризует в общем виде экономическую эффективность деятельности предприятий ЖКХ |
| | Суммарная мощность источников теплоснабжения, Гкал/ч/1000 чел. населения | Характеризует производственные мощности объектов теплоснабжения в районах, уровень развития системы централизованного теплоснабжения |
| | Заполняемость местами в детских садах на 100 детей, число детей на 100 мест в детских садах | Характеризует в общем виде обеспеченность местами в детских садах в районах области. Если значение данного показателя меньше 100, то в детских садах имеются свободные места на перспективу |
| | Обеспеченность больничными койками на 10000 населения, коек | Характеризует обеспеченность местами в учреждениях здравоохранения. |
| | Количество школ на 1000 км ² территории района | Характеризует густоту школ в районе и в общем виде – доступность школ для населения |

Природно-ресурсный потенциал связан с наличием на территории ключевых природных ресурсов, с возможностями для развития отдельных отраслей промышленности, сельского хозяйства и т.п.

Производственный потенциал отражает наличие и состояние основных производственных фондов организаций.

Трудовой потенциал представляет собой наличие, состав, квалификацию трудовых ресурсов, возможности удовлетворения потребностей в трудовых ресурсах собственными кадрами соответствующей квалификации.

Финансовый потенциал характеризуется обеспеченностью муниципального образования собственными финансовыми средствами для решения вопросов и проблем местного значения, а также финансовыми результатами деятельности хозяйствующих субъектов на территории муниципалитета.

Социально-демографический потенциал характеризует демографическую ситуацию и уровень жизни в муниципальных образованиях, возможность повышения качества жизни и роста численности населения.

Социально-инфраструктурный потенциал, рассматриваемый как обеспеченность муниципального образования объектами социальной инфраструктуры, отражает эффективность функционирования предприятий ЖКХ и возможности для улучшения жилищных условий населения в районах.

II этап. Проводится ранжирование муниципальных районов по каждому показателю. Району с лучшим значением показателя присваивается 1 место (ранг), с худшим – последнее.

III этап. Определяется рейтинговое значение района по блоку потенциала путем суммирования входящих в него рангов показателей.

IV этап. Проводится группировка районов по блоку потенциала. Выделяются три равные группы муниципальных образований: с высоким, средним и низким значением. Чем ниже суммарные значения рангов района, тем большим потенциалом по данному блоку обладает район. Границы групп интервалов вычислялись по следующим формулам:

- низкий потенциал: $[X_{\text{макс}}; X_{\text{макс} - L}]$;

- средний потенциал: $[X_{\text{макс} - L}; X_{\text{макс} - 2 \times L}]$;

- высокий потенциал: $[X_{\text{макс} - 2 \times L}; X_{\text{мин}}]$,

где $X_{\text{макс}}$ – максимальное суммарное значение мест района по блоку показателя;

$X_{\text{мин}}$ – минимальное суммарное значение мест района по блоку показателя;
 $L = (X_{\text{макс}} - X_{\text{мин}})/3$.

Району с высоким значением потенциала муниципального образования присваивается 2 балла, со средним – 1 балл, с низким – 0 баллов.

В целях обеспечения сопоставимости оценки и возможности сделать выводы об изменении уровня потенциала района значения границ интервалов высокого, среднего и низкого потенциалов целесообразно брать по данным последнего года.

V этап. Определяется суммарное балльное значение социально-экономического потенциала муниципального образования путем суммирования оценок отдельных блоков потенциала.

VI этап. На основе кумулятивного балльного значения социально-экономического потенциала (СЭП) производится группировка районов региона:

- низкий СЭП – 0 – 4 балла;
- средний СЭП – 5 – 8 баллов;
- высокий СЭП – 9 – 12 баллов.

Район может получить нулевую суммарную балльную оценку потенциала, если имеет низкий уровень всех видов потенциала (в нашей методике 6), и суммарную оценку 12 баллов, если имеет высокий уровень всех потенциалов (балльная оценка каждого потенциала максимальна и равна 2).

Сопоставление муниципальных образований по уровню социально-экономического потенциала и развития дает возможность выявить резервы для дальнейшего устойчивого развития территорий.

Апробация методики оценки социально-экономического потенциала муниципальных образований Вологодской области позволяет заключить следующее.

Наиболее высоким природно-ресурсным потенциалом в 2000–2010 гг. обладали Сокольский, Вологодский, Великоустюгский, Харовский, Шекснинский, Грязовецкий районы (табл. 2.33). На долю этих 6 муниципальных образований области в 2010 г. приходилось 33,8% сельхозугодий региона, в них было сосредоточено 20,9% запасов древесины и 48,3% пресных вод области.

Низкий природно-ресурсный потенциал по итогам 2010 г. имеют Кичменгско-Городецкий, Междуреченский, Нюксенский, Бабушкинский, Вытегорский, Бабаевский, Кадуйский, Белозерский районы (на эти 8 районов приходится всего 23,5% сельхозугодий области).

Таблица 2.33. Группировка районов Вологодской области по уровню природно-ресурсного потенциала

| Уровень | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|---------|--|--|--|
| Высокий | Шекснинский (23) Сокольский (25) Харовский (32) Вологодский (39) Грязовецкий (44) Великоустюгский (54) | Харовский (33) Великоустюгский (34) Вологодский (38) Сокольский (40) Шекснинский (40) Грязовецкий (46) | Сокольский (30) Вологодский (37) Великоустюгский (41) Харовский (41) Шекснинский (42) Грязовецкий (44) |
| Средний | Устюженский (61) Никольский (62) Череповецкий (62) Вашкинский (64) Верховажский (64) Вожегодский (64) Кирилловский (67) Сямженский (67) Усть-Кубинский (68) Тарногский (69) Тотемский (69) Междуреченский (72) Вытегорский (73) Кичм.-Городецкий (76) | Череповецкий (59) Вашкинский (60) Тарногский (60) Тотемский (63) Никольский (64) Сямженский (64) Устюженский (64) Вожегодский (64) Вытегорский (67) Кирилловский (71) Междуреченский (72) Верховажский (74) Усть-Кубинский (76) Кичм.-Городецкий (77) | Никольский (60) Сямженский (60) Череповецкий (61) Тарногский (64) Вожегодский (68) Верховажский (69) Устюженский (70) Вашкинский (73) Тотемский (74) Кирилловский (75) Усть-Кубинский (77) Чагодощенский (78) ↑ |
| Низкий | Чагодощенский (82) Бабушкинский (87) Бабаевский (92) Нюксенский (93) Белозерский (106) Кадуйский (113) | Чагодощенский (83) Бабушкинский (85) Нюксенский (86) Бабаевский (93) Белозерский (100) Кадуйский (113) | Кичм.-Городецкий (79) ↓ Междуреченский (79) ↓ Нюксенский (81) Бабушкинский (82) Вытегорский (82) ↓ Бабаевский (89) Кадуйский (90) Белозерский (103) |

Примечание. В данной и последующих таблицах по оценке потенциала в скобках представлены суммарные рейтинговые (сумма мест) значения по показателям блока потенциала. Стрелка ↑ напротив района говорит о том, что по оценке потенциала по сравнению с уровнем предыдущего периода район переместился в группу с более высоким уровнем, а стрелка ↓ показывает перемещение в группу с более низким уровнем; стрелки ↑↑ (или ↓↓) показывают, что район переместился из группы с низким уровнем потенциала в группу с высоким (и наоборот). Во всех таблицах районы расположены в порядке уменьшения оценки блока потенциала в соответствующем году.

Лучшее возможное значение рейтингового показателя природно-ресурсного потенциала равно 5, худшее – 130.

Следует отметить, что за последние 10 лет состав районов, входящих в группы лидеров и отстающих, сохранялся относительно стабильным. Существенной динамики в рейтинговой оценке данного вида потенциала не наблюдается.

К районам с высоким производственным потенциалом по итогам 2010 года относились Харовский, Бабаевский, Шекснинский, Грязовецкий, Бабушкинский, Великоустюгский (табл. 2.34). Незначительно отставали от них входившие в отдельные годы в группу

лидеров Череповецкий, Вологодский и Чагодощенский районы. Данные муниципальные образования составляют экономический базис региона, аккумулируя 69% всех производственных фондов районов области.

Таблица 2.34. Группировка районов области по уровню производственного потенциала

| Уровень | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|--|--|---|--|
| Высокий | Чагодощенский (15) Череповецкий (16) Вологодский (20) Бабаевский (24) Шекснинский (24) Белозерский (26) Грязовецкий (26) | Чагодощенский (10) Бабаевский (17) Харовский (20) ↑ Вожегодский (22) ↑↑ | Харовский (5) Бабаевский (20) Шекснинский (21) ↑↑ Грязовецкий (23) ↑ Бабушкинский (26) ↑↑ Великоустюгский (26) ↑ |
| Средний | Тотемский (33) Усть-Кубинский (33) Сокольский (34) Вытегорский (39) Нюксенский (39) Вашкинский (43) Междуреченский (44) Тарногский (45) Харовский (46) | Нюксенский (29) Сокольский (32) Тотемский (33) Белозерский (34) ↓ Кадуйский (34) ↑ Устюженский (35) ↑ Грязовецкий (36) ↓ Череповецкий (38) ↓ Никольский (40) ↑ Великоустюгский (42) ↑ Вологодский (42) ↓ Верховажский (45) ↑ | Кадуйский (27) Череповецкий (27) Устюженский (29) Вытегорский (31) ↑ Междуреченский (32) ↑ Вологодский (36) Усть-Кубинский (38) ↑ Чагодощенский (39) ↓ Кирилловский (42) ↑ Тотемский (45) |
| Низкий | Великоустюгский (48) Кирилловский (48) Устюженский (48) Бабушкинский (54) Кичм.-Городецкий (55) Верховажский (56) Никольский (56) Вожегодский (58) Кадуйский (60) Сямженский (61) | Междуреченский (48) ↓ Усть-Кубинский (48) ↓ Бабушкинский (49) Вытегорский (49) ↓ Кирилловский (51) Сямженский (54) Шекснинский (55) ↓↓ Кичм.-Городецкий (60) Вашкинский (63) ↓ Тарногский (66) ↓ | Никольский (49) ↓ Сокольский (50) ↓ Белозерский (58) ↓ Вожегодский (58) ↓↓ Кичм.-Городецкий (58) Верховажский (59) ↓ Нюксенский (59) ↓ Вашкинский (62) Тарногский (64) Сямженский (69) |
| Примечание. Лучшее возможное значение потенциала равно 3, худшее – 78. | | | |

В группе с низким потенциалом находились практически все годы Сямженский, Тарногский, Вашкинский, Кичменгско-Городецкий, Верховажский и Никольский районы. Они слабо обеспечены производственными фондами, характеризуются высоким износом имеющихся мощностей.

Высоким трудовым потенциалом среди районов области в течение всего исследуемого периода обладали Тарногский, Кичменгско-Городецкий, Шекснинский, Тотемский районы (табл. 2.35).

Таблица 2.35. Группировка районов области по уровню трудового потенциала

| Уровень | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|---|---|---|---|
| Высокий | Верховажский (27) Тотемский (38) Тарногский (41) Великоустюгский (48) Череповецкий (50) Кичм.-Городецкий (51) Сокольский (51) Шекснинский (53) | Тотемский (30) Сокольский (43) Шекснинский (44) Тарногский (45) Никольский (47) ↑ Кичм.-Городецкий (49) Грязовецкий (53) ↑ | Тарногский (26) Кичм.-Городецкий (32) Верховажский (35) ↑ Шекснинский (37) Тотемский (41) Никольский (43) Бабушкинский (46) ↑ |
| Средний | Вытегорский (56) Нюксенский (57) Никольский (58) Бабушкинский (63) Кадуйский (63) Бабаевский (65) Грязовецкий (65) Вологодский (69) Кирилловский (69) Сямженский (69) Харовский (78) Вашкинский (80) Белозерский (81) | Нюксенский (55) Верховажский (56) ↓ Вологодский (60) Бабушкинский (62) Великоустюгский (64) ↓ Сямженский (67) Череповецкий (69) ↓ Кадуйский (70) Бабаевский (72) Вытегорский (72) Усть-Кубинский (75) ↑ Белозерский (76) | Кадуйский (54) Великоустюгский (58) Грязовецкий (59) ↓ Сокольский (62) ↓ Бабаевский (63) Нюксенский (63) Вологодский (65) Белозерский (69) Вытегорский (73) Череповецкий (78) Междуреченский (80) ↑ |
| Низкий | Междуреченский (84) Чагодощенский (88) Вожегодский (90) Усть-Кубинский (97) Устюженский (103) | Харовский (83) ↓ Вашкинский (85) ↓ Вожегодский (87) Кирилловский (89) ↓ Междуреченский (89) Чагодощенский (98) Устюженский (102) | Сямженский (84) ↓ Устюженский (84) Кирилловский (87) Вашкинский (88) Усть-Кубинский (88) ↓ Чагодощенский (90) Харовский (99) Вожегодский (109) |
| Примечание. Лучшее возможное значение потенциала равно 5, худшее – 130. | | | |

Низкий уровень трудового потенциала в 2010 г. был характерен для Вожегодского, Харовского, Чагодощенского, Усть-Кубинского, Вашкинского, Кирилловского, Устюженского, Сямженского районов. В них отмечается напряженная ситуация на рынке труда, низкий выпуск собственных рабочих кадров и неблагоприятная социально-демографическая структура населения. Так, в 2010 г. в Вожегодском районе на 1 вакансию претендовало 8,7 работника. Это в 3,95 раза больше, чем в среднем по области. Доля населения в трудоспособном возрасте в данном муниципальном образовании составила в 2010 г. 57,5%, тогда как у район-лидера (Шекснинский) этот показатель равен 64,2%.

Высокий уровень бюджетной обеспеченности, благоприятное финансовое состояние большинства организаций в 2000–2010 гг. обусловили высокие позиции Шекснинского, Вологодского, Череповецкого, Великоустюгского, Кадуйского районов в рейтинге по уровню

финансового потенциала (табл. 2.36). В отдельные годы высоким потенциалом обладали также Белозерский и Бабаевский (2010 г.), Тотемский (2000, 2005 гг.) и Чагодощенский (2000 г.) районы. Низкий уровень финансового потенциала практически все годы имели Сямженский, Усть-Кубинский, Нюксенский, Бабушкинский районы. Очевидно, что без поддержки со стороны региона, федерации, привлечения внебюджетных источников эти муниципальные образования не смогут улучшить свое финансовое положение и получить импульсы к дальнейшему развитию.

Таблица 2.36. Группировка районов области по уровню финансового потенциала

| Уровень | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|---|--|--|---|
| Высокий | Вологодский (8) Харовский (11) Чагодощенский (11) Кадуйский (13) Вытегорский (18) Череповецкий (21) Шекснинский (23) Великоустюгский (27) Тотемский (28) | Шекснинский (8) Грязовецкий (28) ↑ Кадуйский (28) Череповецкий (30) Вологодский (31) Великоустюгский (32) Тотемский (37) | Белозерский (15) ↑ Шекснинский (27) Череповецкий (29) Вологодский (30) Вытегорский (35) ↑↑ Великоустюгский (36) Бабаевский (40) ↑ Кадуйский (40) |
| Средний | Белозерский (32) Бабаевский (35) Устюженский (35) Вожегодский (38) Грязовецкий (39) Вашкинский (40) Сокольский (48) Верховажский (51) Кирилловский (52) Нюксенский (53) | Чагодощенский (42) ↓ Белозерский (50) Сокольский (50) Верховажский (53) Междуреченский (54) ↑ Устюженский (55) Вашкинский (60) Никольский (60) ↑ Кирилловский (61) Бабаевский (63) Кичм.-Городецкий (63) ↑ Тарногский (63) ↑ Харовский (64) ↓ Нюксенский (65) | Устюженский (51) Кирилловский (52) Тотемский (54) ↓ Кичм.-Городецкий (55) Тарногский (55) Никольский (56) Чагодощенский (56) Грязовецкий (57) ↓ Вожегодский (60) ↑ Вашкинский (62) Сокольский (62) Бабушкинский (64) ↑ |
| Низкий | Бабушкинский (59) Усть-Кубинский (63) Сямженский (65) Кичм.-Городецкий (66) Междуреченский (67) Тарногский (68) Никольский (76) | Вытегорский (68) ↓↓ Вожегодский (72) ↓ Сямженский (80) Усть-Кубинский (88) Бабушкинский (91) | Нюксенский (67) ↓ Усть-Кубинский (70) Сямженский (72) Верховажский (76) ↓ Междуреченский (79) ↓ Харовский (92) ↓ |
| Примечание. Лучшее возможное значение рейтингового показателя потенциала равно 4, худшее – 104. | | | |

К районам с высоким социально-демографическим потенциалом практически весь исследуемый период относились Вологодский, Кадуйский, Шекснинский, Великоустюгский, Сокольский, Череповецкий

(табл. 2.37). В этих муниципальных образованиях выше, чем в других, уровень жизни населения, более благоприятная демографическая ситуация и состояние дел в здравоохранении.

Таблица 2.37. Группировка районов области по уровню социально-демографического потенциала

| Уровень | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|---|---|---|--|
| Высокий | Верховажский (52) Чагодощенский (54) Череповецкий (54) Вологодский (57) | Вологодский (22) Череповецкий (43) Кадуйский (46) ↑ Шекснинский (48) ↑ Нюксенский (52) ↑ | Вологодский (26) Кадуйский (34) Шекснинский (43) Грязовецкий (52) ↑ Великоустюгский (56) ↑ Сокольский (57) ↑ Череповецкий (57) |
| Средний | Великоустюгский (66) Шекснинский (66) Тотемский (68) Кадуйский (70) Усть-Кубинский (76) Грязовецкий (78) Вытегорский (79) Нюксенский (79) Вашкинский (83) Сокольский (84) Белозерский (86) Устюженский (86) Бабаевский (87) | Чагодощенский (63) ↓ Великоустюгский (70) Тотемский (70) Сокольский (73) Кирилловский (75) ↑ Верховажский (78) ↓ Бабаевский (82) Грязовецкий (83) Усть-Кубинский (84) | Тотемский (66) Бабаевский (67) Чагодощенский (68) Вытегорский (77) ↑ Кирилловский (77) Нюксенский (85) ↓ Устюженский (85) ↑ |
| Низкий | Тарногский (92) Сямженский (93) Харовский (93) Вожегодский (94) Междуреченский (98) Никольский (98) Кирилловский (99) Бабушкинский (101) Кичм.-Городецкий (105) | Белозерский (91) ↓ Сямженский (91) Устюженский (91) ↓ Тарногский (97) Никольский (98) Вашкинский (99) ↓ Бабушкинский (101) Вытегорский (101) ↓ Харовский (102) Вожегодский (108) Кичм.-Городецкий (111) Междуреченский (124) | Вашкинский (93) Верховажский (93) ↓ Тарногский (95) Белозерский (96) Харовский (99) Кичм.-Городецкий (102) Никольский (105) Вожегодский (107) Усть-Кубинский (107) ↓ Междуреченский (116) Сямженский (117) Бабушкинский (121) |
| Примечание. Лучшее возможное значение рейтингового показателя потенциала равно 6, худшее – 156. | | | |

К районам с низким социально-демографическим потенциалом как в 2000 г., так и в 2005 и 2010 гг. относились Бабушкинский, Сямженский, Междуреченский, Вожегодский, Никольский, Кичменгско-Городецкий, Харовский и Тарногский. Практически во всех этих районах наблюдается миграция населения (в основном молодого) в города и другие более благоприятные районы, а также отмечается низкий уровень жизни населения, высокая заболеваемость.

Высокий уровень обеспеченности объектами социальной инфраструктуры в 2010 г. был характерен для Великоустюгского, Шекснинского, Белозерского, Вологодского, Кирилловского, Вашкинского и Чагодощенского районов (табл. 2.38). Вместе с тем отмечается существенная дифференциация в развитии жилищного строительства. Так, в расчете на 1 жителя в Белозерском районе объем ввода жилья составлял 83% от среднеобластного уровня (0,34 кв. м), в Кирилловском – 187%. Обеспеченность больничными койками жителей этих муниципальных образований превосходила среднее по районам области значение на 10–50%. В основном это и обусловило их лидирующее положение в рейтинге по уровню социально-инфраструктурного потенциала.

Таблица 2.38. **Группировка районов области по уровню социально-инфраструктурного потенциала**

| Уровень | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|---|--|---|---|
| Высокий | Чагодощенский (53) Сямженский (56) Белозерский (60) Тарногский (63) Сокольский (69) Усть-Кубинский (70) Шекснинский (70) | Шекснинский (47) Нюксенский (50) ↑ Великоустюгский (51) ↑ Сямженский (57) Кадуйский (65) ↑↑ Белозерский (67) | Великоустюгский (49) Шекснинский (50) Белозерский (60) Вологодский (65) ↑↑ Кирилловский (65) ↑↑ Вашкинский (70) ↑ Чагодощенский (70) ↑ |
| Средний | Междуреченский (74) Бабушкинский (76) Череповецкий (76) Кичм.-Городецкий (77) Никольский (77) Вашкинский (78) Вологодский (79) Великоустюгский (81) Кирилловский (84) Нюксенский (84) Устюженский (89) Грязовецкий (90) Харовский (91) | Грязовецкий (71) Харовский (75) Череповецкий (78) Сокольский (80) ↓ Верховажский (82) ↑ Вашкинский (83) Тарногский (83) ↓ Бабушкинский (84) Бабаевский (85) ↑ Тотемский (86) ↑ Чагодощенский (86) ↓ Усть-Кубинский (89) ↓ Вожегодский (90) ↑ Кичм.-Городецкий (91) | Тотемский (73) Нюксенский (75) ↓ Череповецкий (75) Верховажский (76) Харовский (76) Бабаевский (84) Грязовецкий (85) Усть-Кубинский (85) Вожегодский (86) Кичм.-Городецкий (86) Сямженский (87) ↓ Кадуйский (91) ↓ |
| Низкий | Верховажский (93) Тотемский (94) Бабаевский (96) Кадуйский (99) Вытегорский (101) Вожегодский (125) | Устюженский (92) ↓ Никольский (93) ↓ Вологодский (94) ↓ Междуреченский (94) ↓ Кирилловский (105) ↓ Вытегорский (128) | Никольский (93) Тарногский (93) ↓ Сокольский (94) ↓ Устюженский (95) Междуреченский (98) Вытегорский (112) Бабушкинский (113) ↓ |
| Примечание. Лучшее возможное значение рейтингового показателя потенциала равно 6, худшее – 156. | | | |

К муниципальным образованиям с низким уровнем этого потенциала по итогам 2010 г. относились Устюженский, Междуреченский, Никольский, Тарногский, Сокольский, Вытегорский и Бабушкинский районы. Сохранение кризисных процессов в состоянии социальной сферы данных территорий в ближайшей перспективе может привести к дальнейшему ухудшению качества жизни и условий проживания населения, снижению эффективности использования имеющихся возможностей.

Результаты оценки социально-экономического потенциала муниципальных образований Вологодской области позволяют утверждать, что, практически весь анализируемый период высоким потенциалом обладали Шекснинский, Великоустюгский, Вологодский, Грязовецкий и Череповецкий районы. Они располагают достаточными ресурсами и возможностями для саморазвития, привлечения инвестиций, имеют высокий уровень развития инфраструктуры (табл. 2.39).

Таблица 2.39. **Суммарный социально-экономический потенциал муниципальных районов Вологодской области**

| Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. | Район | 2000 г. | 2005 г. | 2010 г. |
|-----------------|---------|---------|---------|------------------|---------|---------|---------|
| Шекснинский | 11 | 10 | 12 | Вытегорский | 6 | 2 | 5 |
| Великоустюгский | 8 | 9 | 11 | Харовский | 7 | 6 | 5 |
| Вологодский | 10 | 8 | 10 | Вашкинский | 6 | 3 | 4 |
| Грязовецкий | 8 | 9 | 9 | Верховажский | 6 | 6 | 4 |
| Череповецкий | 10 | 8 | 8 | Кичм.-Городецкий | 4 | 5 | 4 |
| Бабаевский | 5 | 6 | 7 | Никольский | 3 | 5 | 4 |
| Кадуйский | 4 | 8 | 7 | Тарногский | 6 | 5 | 4 |
| Тотемский | 7 | 8 | 7 | Устюженский | 4 | 3 | 4 |
| Кирилловский | 4 | 3 | 6 | Вожегодский | 2 | 4 | 3 |
| Сокольский | 9 | 8 | 6 | Нюксенский | 5 | 7 | 3 |
| Чагодощенский | 8 | 5 | 6 | Усть-Кубинский | 5 | 4 | 3 |
| Бабушкинский | 2 | 2 | 5 | Междуреченский | 3 | 2 | 2 |
| Белозерский | 7 | 5 | 5 | Сямженский | 4 | 4 | 2 |

Примечание. Районы с низким значением суммарного социально-экономического потенциала имеют в таблице оценку от 0 до 4 баллов; со средним – от 5 до 8 баллов; с высоким – от 9 до 12 баллов.

В группе с низким потенциалом в течение всего рассматриваемого периода находились Междуреченский, Вожегодский и Устюженский районы. В отдельные годы в нее также входили, Бабушкинский, Вытегорский, Вашкинский, Нюксенский, Никольский, Кичменгско-Городецкий, Усть-Кубинский, Тарногский и Верховажский, Сямженский районы. Данные муниципальные образования имеют множество проблем в социально-экономическом развитии. Они не обеспечены достаточным

количеством качественных ресурсов. Для повышения уровня их развития и более полной реализации имеющегося потенциала необходимы как частные, так и государственные инвестиции, поддержка со стороны органов власти, активизация деятельности местного населения и бизнеса.

Следует отметить, что в группе лидеров по уровню социально-экономического потенциала находятся районы региона, которые имеют высокий производственный, трудовой и социально-инфраструктурный потенциал (табл. 2.40).

Таблица 2.40. Матрица балльной оценки потенциалов развития муниципальных районов Вологодской области по итогам 2010 года

| Район | ПРП | Произв. | Труд | Финансы | СД | СИ | Итого СЭП |
|------------------|-----|---------|------|---------|----|----|-----------|
| Шекнинский | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 12 |
| Великоустюгский | 2 | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 11 |
| Вологодский | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 2 | 10 |
| Грязовецкий | 2 | 2 | 1 | 1 | 2 | 1 | 9 |
| Череповецкий | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 8 |
| Бабаевский | 0 | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 7 |
| Кадуйский | 0 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 7 |
| Тотемский | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 7 |
| Кирилловский | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 6 |
| Сокольский | 2 | 0 | 1 | 1 | 2 | 0 | 6 |
| Чагодощенский | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 2 | 6 |
| Бабушкинский | 0 | 2 | 2 | 1 | 0 | 0 | 5 |
| Белозерский | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 2 | 5 |
| Вытегорский | 0 | 1 | 1 | 2 | 1 | 0 | 5 |
| Харовский | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 5 |
| Вашкинский | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 4 |
| Верховажский | 1 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 4 |
| Кичм.-Городецкий | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 1 | 4 |
| Никольский | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| Тарногский | 1 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 4 |
| Устюженский | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 4 |
| Вожегодский | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 3 |
| Нюксенский | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 3 |
| Усть-Кубинский | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Междуреченский | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Сямженский | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 |

Примечание. В таблице использованы следующие обозначения: ПРП – природно-ресурсный потенциал, Произв. – производственный, Труд – трудовой, Финансы – финансовый, СД – социально-демографический, СИ – социально-инфраструктурный потенциал. 0 – соответствует низкому уровню потенциала, 1 – среднему, 2 – высокому. Районы с низким значением суммарного социально-экономического потенциала (последний столбец таблицы) имеют оценку 0–4 балла; со средним – 5–8 баллов; с высоким значением – 9–12 баллов.

Из этого можно сделать вывод, что наличие условий, определяющих возможности ведения хозяйственной деятельности, обеспеченность трудовыми ресурсами и развитость социальной инфраструктуры, в значительной степени влияет на уровень других видов потенциала.

Несмотря на то, что Никольский и Тарногский районы в 2010 г. имели высокий трудовой потенциал, производственная база и социальная сфера в них были развиты слабо. Во многом этим обусловлены низкие позиции данных муниципальных образований в рейтинге по социально-демографическому, финансовому и общему потенциалу.

Обращает на себя внимание тот факт, что административным центром всех муниципальных образований области, обладающих высоким общим потенциалом, является город или поселок городского типа. На основании этого можно сделать вывод, что концентрация ресурсов в территориальном пространстве выступает в качестве определенного условия наличия высокого потенциала.

От величины и эффективности использования социально-экономического потенциала территорий в основном зависит уровень их развития. Для выявления взаимосвязей между этими категориями была проведена группировка муниципальных районов. Ее результаты представлены в таблице 2.41.

Таблица 2.41. **Группировка районов Вологодской области по потенциалу и уровню их социально-экономического развития в 2010 году**

| | | Уровень социально-экономического развития района | | | | |
|--------------------|---------|--|--|---|--|--|
| | | Высокий | Выше среднего | Средний | Ниже среднего | Низкий |
| Потенциал развития | Высокий | Вологодский Шекснинский | Великоустюгский Грязовецкий | | | |
| | Средний | Кадуйский Сокольский | Череповецкий Кирилловский Тотемский Чагодощенский | Бабаевский Белозерский Харовский | Бабушкинский Вытегорский | |
| | Низкий | | Усть-Кубинский | Междуреченский Устюженский Тарногский | Вашкинский Нюксенский Сямженский | Верховажский Вожегодский Никольский Кичменгско- Городецкий |

Судя по приведенным данным, уровень социально-экономического развития районов, входящих в группу с высоким потенциалом развития, в 2010 году был выше среднего. Наиболее полно имеющиеся ресурсы

использовали в Вологодском и Шекснинском районах. Эти муниципальные образования, на наш взгляд, могут стать «локомотивами» роста для других территорий, в частности, реализуя масштабные проекты (например, такие, как индустриальный парк «Шексна»). Резервы для повышения уровня социально-экономического развития имеются в Великоустюгском, Череповецком и Грязовецком районах.

Они располагают большими возможностями для расширения и открытия новых производств и создания новых рабочих мест. Вместе с тем для повышения уровня развития данных районов необходимы меры, направленные на улучшение их инвестиционной привлекательности и создание новых рабочих мест.

Два района области – Кадуйский и Сокольский – имеют высокий уровень развития, но средний потенциал. Для улучшения ситуации в данных территориях, на наш взгляд, целесообразно проводить мероприятия по диверсификации экономики, развитию социальной инфраструктуры и строительству жилья.

В группу территорий с низким потенциалом и уровнем развития ниже среднего входили в 2010 году Верховажский, Вожегодский, Никольский, Вашкинский, Нюксенский, Сямженский и Кичменгско-Городецкий районы. Они не имеют достаточных возможностей для наращивания производственных мощностей, решения большинства проблем за счет собственных ресурсов. Это приводит к низкому уровню экономического развития данных муниципальных образований. Приоритетными для них являются преимущественно такие меры прямой поддержки, как предоставление субсидий, налоговых преференций и бюджетных гарантий на развитие бизнеса.

Тарногский, Междуреченский, Устюженский и Усть-Кубинский районы, имея низкий уровень потенциала, обладают средним уровнем развития. Это можно объяснить наличием в данных территориях ресурсов, не учтенных в методике (например, туристских). Для обеспечения устойчивого социально-экономического развития этих районов целесообразно реализовывать мероприятия, направленные на повышение их финансовой самостоятельности.

Особую группу районов составляют Бабушкинский и Вытегорский, имеющие средний потенциал развития, но ниже среднего уровень социально-экономического развития. Это связано с отсутствием в данных муниципальных образованиях эффективно функционирующих производств. Однако следует отметить, что данные районы могут стать

одними из перспективных территорий для глубокой переработки леса, что будет способствовать созданию новых рабочих мест, увеличению доходной базы местных бюджетов, развитию инфраструктуры.

Бабаевский, Белозерский и Харовский районы имеют средние потенциал и уровень развития. При определенных условиях и мерах государственной поддержки, направленных на использование местных резервов роста, они могут получить импульсы к дальнейшему развитию.

Таким образом, типологизация муниципальных образований Вологодской области по уровню потенциала и социально-экономического развития позволила выявить «проблемные» территории и определить резервы, используя которые можно повысить устойчивость их развития.

2.4. Финансовые проблемы территорий

Ключевым аспектом проведения реформы местного самоуправления в 2003 году стало «создание условий для самостоятельного функционирования населенных пунктов как системы жизнеобеспечения данной местности с ограниченным участием государства, передача населению всех полномочий по организации своей деятельности на данной территории» [4].

Очевидно, что такого рода преобразование невозможно без перераспределения доходных источников бюджетов и расходных полномочий различных уровней публичной власти. Поэтому в соответствии с новой редакцией федерального закона о местном самоуправлении был пересмотрен состав источников местных доходов, в частности в качестве муниципальных налогов определены земельный налог и налог на имущество физических лиц, а ранее действовавшие налоги на рекламу, на наследование и дарение, а также местные лицензионные сборы были отменены. Принципиально изменились и нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в местные бюджеты (табл. 2.42).

Вместе с тем, как показывает опыт, внесённые в ходе реформы изменения в налоговом и бюджетном законодательстве не позволяют преодолеть постоянный недостаток средств и глубокую дотационную зависимость местных бюджетов. Налоговая база местных бюджетов стала еще менее устойчивой, так как те налоги, сбор которых делегируется местным органам самоуправления, не обеспечивают нормальную организацию жизнедеятельности населения в силу их недостаточности.

Таблица 2.42. **Гарантированные источники местных налогов, %**

| Налоги и сборы | До реформы | После реформы | | |
|--|------------|-------------------|---------------------------------------|---------------------------|
| | | Бюджеты поселений | Бюджеты муниципальных районов | Бюджеты городских округов |
| Налог на прибыль | 7 | - | - | - |
| Налог на доходы физических лиц | 50 | 10 | 20 (на межселенных территориях – 30%) | 30 |
| Налог на игорный бизнес | 50 | - | | |
| Акцизы: | | - | | |
| - на водку и ликеро-водочные изделия | 35 | - | | |
| - на прочую алкогольную продукцию | 10 | - | | |
| Единый сельскохозяйственный налог | - | 30 | 30 (на межселенных территориях – 60%) | 60 |
| Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности | 75 | - | 90 | 90 |
| Налог на имущество организаций | 50 | - | | |
| Налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения | 45 | - | | |
| Налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых | 100 | - | - | - |
| Государственная пошлина | 100* | 100* | 100* | 100* |
| Земельный налог | - | 100 | 100 | 100 |
| Налог на имущество физических лиц | - | 100 | 100 | 100 |

*По отдельным видам государственной регистрации и юридически значимых действий.

Кроме того, создание поселенческого уровня местного самоуправления и возникшая в связи с этим необходимость разделения экономической базы между поселениями и районами привели к существенному снижению абсолютного размера собственных доходов районного звена⁷. В период с 2005 (до реформирования) по 2010 год произошло снижение объёма собственных доходов (доходы всего минус безвозмездные перечисления из других бюджетов) в сопоставимых ценах почти во всех районах области (исключение составили лишь Усть-Кубинский, Устюженский и Шекснинский районы) (табл. 2.43).

Сокращение объёма собственных средств привело к снижению их доли в формировании бюджета муниципального района. По итогам 2011 г. ни один из районов области не мог сформировать за счёт собственных доходов даже половины своего бюджета. Лишь в трех районах – Бабаевском, Череповецком и Шекснинском – доля собственных

⁷ Например, уменьшение норматива отчислений от уплаты налога на доходы физических лиц (одного из наиболее значимых) с 84% в 2005 г. до 29,9% в 2006 г. привело к сокращению объёма поступлений в бюджет Вологодского района более чем 2,2 раза.

Таблица 2.43. Структура и динамика доходной части бюджетов муниципальных районов Вологодской области

| Муниципальные районы | 2005 г. | | | 2010 г. | | | 2011 г. | | | Изменение величины доходной части бюджета, 2010 / 2005, раз | Изменение величины собственных доходов, 2010 / 2005, раз |
|----------------------|--------------------------|-----------------------------|------|--------------------------|-----------------------------|------|--------------------------|-----------------------------|------|---|--|
| | Всего доходов, тыс. руб. | Из них собственные средства | | Всего доходов, тыс. руб. | Из них собственные средства | | Всего доходов, тыс. руб. | Из них собственные средства | | | |
| | | Тыс. руб. | % | | Тыс. руб. | % | | Тыс. руб. | % | | |
| Бабаевский | 325058 | 184307 | 56,7 | 589069 | 192109 | 32,6 | 753631 | 233706 | 31,0 | 1,8 (1,3*) | 1,0 (0,8*) |
| Бабushинский | 160738 | 47875 | 29,8 | 361318 | 39445 | 10,9 | 337539 | 43876 | 13,0 | 2,2 (1,6) | 0,8 (0,6) |
| Белозерский | 242221 | 127025 | 52,4 | 509095 | 121441 | 23,9 | 571596 | 141043 | 24,7 | 2,1 (1,5) | 1,0 (0,7) |
| Вашинский | 128316 | 39738 | 31,0 | 205405 | 25076 | 12,2 | 262678 | 28295 | 10,8 | 1,6 (1,2) | 0,6 (0,5) |
| Великоустюгский | 726978 | 419992 | 57,8 | 1271565 | 227409 | 17,9 | 1388915 | 283724 | 20,4 | 1,7 (1,3) | 0,5 (0,4) |
| Верховажский | 173275 | 51707 | 29,8 | 360589 | 41779 | 11,6 | 369881 | 50972 | 13,8 | 2,1 (1,5) | 0,8 (0,6) |
| Вожегодский | 217698 | 66925 | 30,7 | 383538 | 45343 | 11,8 | 396096 | 48191 | 12,2 | 1,8 (1,3) | 0,7 (0,5) |
| Вологодский | 496783 | 244640 | 49,2 | 1006976 | 173946 | 17,3 | 1050075 | 217427,3 | 20,7 | 2,0 (1,5) | 0,7 (0,5) |
| Вытегорский | 407710 | 257837 | 63,2 | 602190 | 100305 | 16,7 | 608082 | 110417 | 18,2 | 1,5 (1,1) | 0,4 (0,3) |
| Грязовецкий | 420762 | 269035 | 63,9 | 743933 | 166986 | 22,4 | 781147 | 179828 | 23,0 | 1,8 (1,3) | 0,6 (0,4) |
| Кадуйский | 283319 | 219313 | 77,4 | 407445 | 82143 | 20,2 | 396139 | 98348 | 24,8 | 1,4 (1,0) | 0,4 (0,3) |
| Кирилловский | 215519 | 93977 | 43,6 | 492105 | 69376 | 14,1 | 498221 | 78926 | 15,8 | 2,3 (1,7) | 0,7 (0,5) |
| К.-Городецкий | 232512 | 62199 | 26,8 | 414697 | 49736 | 12,0 | 667800 | 63241 | 9,5 | 1,8 (1,3) | 0,8 (0,6) |
| Междуреченский | 114691 | 36988 | 32,3 | 214382 | 20685 | 9,6 | 211273 | 21393 | 10,1 | 1,9 (1,4) | 0,6 (0,4) |
| Никольский | 250911 | 65970 | 26,3 | 480989 | 67680 | 14,1 | 511513 | 76657 | 15,0 | 1,9 (1,4) | 1,0 (0,7) |
| Нюксенский | 184391 | 88242 | 47,9 | 281395 | 43696 | 15,5 | 303737 | 58880 | 19,4 | 1,5 (1,1) | 0,5 (0,4) |
| Сокольский | 614052 | 311364 | 50,7 | 881295 | 181484 | 20,6 | 916197 | 193100 | 21,1 | 1,4 (1,0) | 0,6 (0,4) |
| Сямженский | 121234 | 39813 | 32,8 | 221142 | 32485 | 14,7 | 271295 | 35084 | 12,9 | 1,8 (1,3) | 0,8 (0,6) |
| Тарногский | 173386 | 46566 | 26,9 | 378652 | 41697 | 11,0 | 388246 | 48694 | 12,5 | 2,2 (1,6) | 0,9 (0,6) |
| Тотемский | 343231 | 195130 | 56,9 | 535750 | 98847 | 18,5 | 582181 | 113925 | 19,6 | 1,6 (1,1) | 0,5 (0,4) |
| Усть-Кубинский | 149694 | 34620 | 23,1 | 369553 | 64901 | 17,6 | 318183 | 74829 | 23,5 | 2,5 (1,8) | 1,9 (1,4) |
| Устюженский | 209702 | 64732 | 30,9 | 547580 | 115029 | 21,0 | 657785 | 126557 | 19,2 | 2,6 (1,9) | 1,8 (1,3) |
| Харовский | 219201 | 81904 | 37,4 | 547354 | 47340 | 8,6 | 404032 | 53868 | 13,3 | 2,5 (1,8) | 0,6 (0,4) |
| Чагодощенский | 205268 | 96287 | 46,9 | 290973 | 62602 | 21,5 | 300329 | 61106 | 20,3 | 1,4 (1,0) | 0,7 (0,5) |
| Череповецкий | 448403 | 304301 | 67,9 | 697091 | 142385 | 20,4 | 852759 | 265557 | 31,1 | 1,6 (1,1) | 0,5 (0,3) |
| Шекснинский | 304521 | 183103 | 60,1 | 813294 | 263019 | 32,3 | 783153 | 314898 | 40,2 | 2,7 (1,9) | 1,4 (1,0) |

* В скобках представлены данные, подсчитанные в сопоставимых ценах 2010 года (с учетом индекса-дефлятора ВРП по области).
 Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru> и справочной системы «КонсультантПлюс».

средств в муниципальном бюджете превышала 30%. Еще в восьми районах она составляла от 20 до 30%, в четырнадцати – от 10 до 20%, а в одном – менее 10%.

Более подробно сложившуюся ситуацию проиллюстрируем с помощью данных о структуре и динамике доходов бюджета одного из самых крупных сельских районов области – Вологодского (табл. 2.44).

Таблица 2.44. Структура и динамика доходов бюджета Вологодского района

| | 2005 г. | | 2010 г. | | 2011 г. | | Изменение 2010 г. / 2005 г., раз |
|---|-----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|--|
| | Тыс. руб. | % к доходам всего | Тыс. руб. | % к доходам всего | Тыс. руб. | % к доходам всего | |
| Налог на прибыль организаций | 39325 | 8 | - | - | - | - | - |
| Налог на доходы физических лиц | 142998 | 28,9 | 117705 | 11,7 | 129883 | 12,4 | 0,8 (0,6*) |
| Налоги на совокупный доход | 5380 | 1,1 | 7989 | 0,8 | 24746 | 2,4 | 1,5 (1,1) |
| Налоги на имущество | 20668 | 4,2 | 19063 | 1,9 | 20362 | 1,9 | 0,9 (0,7) |
| Прочие налоговые доходы | 4340 | 0,8 | 339,1 | - | 48,4 | 0 | 0,1 (0,1) |
| Итого налоговых доходов | 212711 | 43 | 145096 | 14,4 | 175419 | 16,7 | 0,7 (0,5) |
| Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности | 3674 | 0,7 | 7511 | 0,7 | 10599 | 1 | 2,0 (1,5) |
| Платежи при использовании природных ресурсов | 1000 | 0,2 | 2335 | 0,2 | 2190 | 0,2 | 2,3 (1,7) |
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов | 2550 | 0,5 | 15428 | 1,5 | 26255 | 2,5 | 6,1 (4,4) |
| Штрафы, санкции, возмещение ущерба | 2531 | 0,5 | 2368 | 0,2 | 2532 | 0,2 | 0,9 (0,7) |
| Прочие неналоговые доходы бюджетов муниципальных районов | 1186 | 0,2 | 103,2 | 0,1 | 2,5 | 0 | 0,1 (0,1) |
| Итого неналоговых доходов | 10941 | 2,2 | 28850 | 2,9 | 42007 | 4 | 2,6 (1,9) |
| Всего собственных доходов бюджета района | 223652 | 45,2 | 173946 | 17,3 | 217427 | 20,7 | 0,8 (0,6) |
| Безвозмездные поступления | 258737 | 52,3 | 833030 | 82,7 | 832647 | 79,3 | 3,2 (2,3) |
| Всего доходов | 494559,4 | 100 | 1006976 | 100,0 | 1050075 | 100 | 2,0 (1,5) |

* В скобках представлены данные, подсчитанные в сопоставимых ценах 2010 года (с учетом индекса-дефлятора ВРП по области).
Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

В 2011 году за счет собственных доходов была сформирована лишь 1/5 районного бюджета, остальное составили безвозмездные перечисления, общий объем которых в абсолютных цифрах увеличился за 2005 – 2011 гг. более чем в 3,2 раза⁸. Среди собственных доходов наиболее значительны налоговые поступления, удельный вес которых составлял 81%. При этом определяющая роль принадлежит трём налогам – на доходы физических лиц (74%), имущество (11,6%) и на совокупный доход (14,1%). Именно эти доходы, обусловленные экономическим потенциалом территории, являются устойчивой основой доходной базы бюджетов муниципальных образований. Большая часть неналоговых доходов является либо временной, либо нестабильной. В бюджете Вологодского района в 2011 г. их доля составила 4%. В основном это доходы от продажи материальных и нематериальных активов.

Имея ограниченные возможности реального влияния на экономику, доходную часть бюджета, местные власти балансируют бюджеты за счёт расходной части, которую формируют на уровне минимально необходимых затрат для поддержания жизнедеятельности муниципалитета и выплат денежного содержания работникам бюджетной сферы.

На местном уровне наблюдается высокая стабильность структуры расходов муниципальных бюджетов на протяжении нескольких лет, это свидетельствует о значительной предопределённости таких расходов и об отсутствии у местных органов достаточных ресурсов для изменения акцентов расходной политики.

Структура расходов муниципального бюджета в целом отражает распределение приоритетов в выполнении им своих основных функций. В соответствии с этими приоритетами основными статьями расходов местного самоуправления в Вологодском районе на протяжении последних лет являются социальные расходы, в частности на образование (в 2011 г. более 43% районного бюджета), социальную политику (32%), здравоохранение, физическую культуру и спорт (более 9%), решение вопросов ЖКХ (6%). В то же время на решение вопросов поддержания и развития местного хозяйства было выделено чуть более 1,5% (табл. 2.45).

⁸ Как известно, доходная часть местных бюджетов состоит из собственных доходов и поступлений от регулирующих доходов и включает, как правило, финансовую помощь в форме дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов. Если соотношение собственных доходов и безвозмездных перечислений составляет 50:50 либо находится в этих пределах, то говорят о бюджетной самостоятельности бюджета (Батов Г. Проблемы организации местного самоуправления // Экономист. – 2008. – № 3. – С. 81).

Таблица 2.45. Структура и динамика расходов бюджета Вологодского района

| Статьи расходов бюджета | 2005 г. | | 2010 г. | | 2011 г. | | Изменение 2010 г. / 2005 г., раз |
|--------------------------------|---------------|----------------------------------|---------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|-------------------------------------|
| | Тыс. руб. | Доля в общих расходах бюджета, % | Тыс. руб. | Доля в общих расходах бюджета, % | Тыс. руб. | Доля в общих расходах бюджета, % | |
| Общегосударственные вопросы | 79982 | 15,5 | 52104 | 5,3 | 54571 | 5,1 | 0,7 (0,5*) |
| Национальная экономика | 20931 | 4,1 | 14600 | 1,5 | 15962 | 1,5 | 0,7 (0,5) |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 104464 | 20,2 | 89880 | 9,2 | 61689 | 5,7 | 0,9 (0,6) |
| Образование | 203577 | 39,5 | 414669 | 42,4 | 468214 | 43,5 | 2,0 (1,5) |
| Культура, кинематография и СМИ | 24184 | 4,7 | 19065 | 1,9 | 21656 | 2,0 | 0,8 (0,6) |
| Здравоохранение | 18166 | 3,5 | 32998 | 3,4 | 58350 | 5,4 | 1,8 (1,3) |
| Физическая культура и спорт | 2993 | 0,6 | 25875 | 2,6 | 44778 | 4,2 | 8,6 (6,3) |
| Социальная политика | 48525 | 9,4 | 301448 | 30,8 | 340353 | 31,6 | 6,2 (4,5) |
| Межбюджетные трансферты | - | - | 20698 | 2,1 | 0 | 0,0 | - |
| Итого | 515942 | 100,0 | 978206 | 100,0 | 1077208 | 100,0 | 1,9 (1,4) |

* В скобках представлены данные, подсчитанные в сопоставимых ценах 2010 года (с учетом индекса-дефлятора ВРП по области).

Вместе с тем с созданием поселенческого уровня местного самоуправления функции районного звена сократились. Главной его задачей стало решение вопросов, которые носят межпоселенческий характер, то есть затрагивают интересы жителей этого района, но выходят за пределы возможностей поселений. А основная тяжесть обеспечения жизнедеятельности на местах, в соответствии с разделением полномочий, легла на сельские и городские поселения. Однако, как выявила практика, финансово-экономические возможности большинства сформированных муниципальных образований оказались весьма слабыми.

Это характерно и для Вологодской области, в большинстве сельских поселений которой доля собственных средств в общем объеме доходов в 2006 – 2011 гг. не превышала 20% (табл. 2.46).

Несмотря на изменение ситуации в лучшую сторону (в 2006 году доля поселений, в бюджетах которых удельный вес собственных средств не превышал 10%, составляла более 41%, а в 2011 – 19%), уровень доходов поселений остается недостаточным для эффективного выполнения полномочий, закрепленных за этим звеном местного самоуправления.

Таблица 2.46. **Распределение сельских поселений Вологодской области в зависимости от доли собственных средств в общем объеме доходов в 2006 – 2011 гг.**

| Доля собственных средств в общем объеме доходов % | Муниципальные районы | | Городские поселения | | Сельские поселения | |
|---|----------------------|------|---------------------|------|--------------------|------|
| | 2006 | 2011 | 2006 | 2011 | 2006 | 2011 |
| 0–10 | 30,8 | 3,8 | 8,7 | 4,5 | 41,1 | 19,4 |
| 10–20 | 46,2 | 53,8 | 13,0 | 18,2 | 32,7 | 45,6 |
| 20–30 | 23,1 | 30,8 | 13,0 | 9,1 | 11,5 | 15,9 |
| 30–40 | – | 7,7 | 17,4 | 9,1 | 5,6 | 8,3 |
| 40–50 | – | 3,8 | 26,1 | 4,5 | 4,7 | 4,0 |
| 50–60 | – | – | 21,7 | 22,7 | 0,3 | 2,0 |
| 60–70 | – | – | – | 18,2 | 1,9 | 2,0 |
| 70–80 | – | – | – | 9,1 | 1,9 | 1,2 |
| 80–90 | – | – | – | 4,5 | 0,0 | 0,4 |
| 90–00 | – | – | – | - | 0,3 | 1,2 |

Рассмотрим состояние бюджетов сельских поселений на примере Вологодского района, который выделяется высоким уровнем развития (наряду с Шекснинским) среди других районов области, имеет положительные эффекты от «соседства» с областной столицей (высокий спрос на землю, стабильный рынок сбыта продукции и т. д.). Однако, вопреки таким преимуществам, в 2011 году только пять из двенадцати поселений – Подлесное, Прилукское, Семёнковское, Спасское и Майское – смогли сформировать более чем 50% бюджета за счёт собственных средств (табл. 2.47).

Вместе с тем в 2011 году по сравнению с 2006 г. удельный вес собственных доходов вырос почти во всех сельских поселениях (за исключением Подлесного, Прилукского, Спасского). Это стало возможным благодаря проводимой в регионе политике по передаче муниципальным образованиям налогов по единым нормативам и реализации программных мероприятий по укреплению и развитию доходной базы местных бюджетов. Заметная работа по изысканию резервов проведена на местном уровне.

Наиболее значимыми налоговыми источниками для бюджетов сельских поселений являются отчисления от налогов на доходы физических лиц, имущество физических лиц и земельного налога (табл. 2.48).

С 2006 по 2011 г. увеличились поступления в местные бюджеты земельного налога, в первую очередь это связано с повышением кадастровой стоимости земли, и налога на доходы физических лиц, что обусловлено увеличением норматива регионального налога.

Таблица 2.47. Динамика доходной части бюджетов сельских поселений Вологодского района*

| Сельское поселение | 2006 г. | | | | 2009 г. | | | | 2010 г. | | | | 2011 г. | |
|---------------------|--------------------------|--------------------|------|--------------------------|--------------------|------|--------------------------|--------------------|---------|--------------------------|--------------------|---|--------------------|---|
| | Всего доходов, тыс. руб. | Собственные доходы | | Всего доходов, тыс. руб. | Собственные доходы | | Всего доходов, тыс. руб. | Собственные доходы | | Всего доходов, тыс. руб. | Собственные доходы | | Собственные доходы | |
| | | Тыс. руб. | % | | Тыс. руб. | % | | Тыс. руб. | % | | Тыс. руб. | % | Тыс. руб. | % |
| | | | | | | | | | | | | | | |
| Борисовское | 2119 | 152 | 8,5 | 2976,8 | 554,0 | 18,6 | | | | | | | | |
| Вепревское | 2993 | 814 | 28,2 | 3768,7 | 917,0 | 24,3 | | | | | | | | |
| Высоковское | 2113 | 104 | 16 | 2347,2 | 464,8 | 19,8 | | | | | | | | |
| Кубенское | 7110 | 1372 | 19,3 | 7890,2 | 4008,6 | 50,8 | | | | | | | | |
| Несвойское | 1930 | 188 | 9,7 | 2273,8 | 408,3 | 18,0 | | | | | | | | |
| Березниковское | 2356 | 351 | 16,7 | 3555,3 | 723,3 | 20,3 | | | | | | | | |
| Вотчинское | 1843 | 113 | 9,8 | 2385,4 | 234,6 | 9,8 | | | | | | | | |
| Нефедовское | 1721 | 281 | 16,3 | 2333,8 | 387,5 | 16,6 | | | | | | | | |
| Новленское | 4336 | 696 | 16,1 | 7522 | 2382 | 31,7 | | | | | | | | |
| Подлесное | 7398 | 4727 | 63,9 | 22959,6 | 11580,8 | 50,4 | | | | | | | | |
| Прилуцкое | 3380 | 2090 | 61,8 | 6036 | 4382 | 72,6 | | | | | | | | |
| Семёновское | 5890 | 3710 | 62,9 | 27461 | 8407 | 30,6 | | | | | | | | |
| Сосновское | 4185 | 1450 | 36,8 | 10672 | 4416 | 41,4 | | | | | | | | |
| Спасское | 6113 | 4216 | 72 | 13803 | 7570 | 54,8 | | | | | | | | |
| Кипеловское | 2656 | 676 | 27,5 | 3480,7 | 992,0 | 28,5 | | | | | | | | |
| Пудегское | 2431 | 348 | 14,3 | 3817,9 | 1708,1 | 44,7 | | | | | | | | |
| Старосельское | 2944 | 448 | 16,6 | 3737 | 1274 | 34,1 | | | | | | | | |
| Федотовское | 5850 | 2526 | 43,2 | 12854,3 | 4108,9 | 32,0 | | | | | | | | |
| Лесковское | 4837 | 1427 | 29,5 | 11869 | 5233 | 44,1 | | | | | | | | |
| Марковское | 4389 | 793 | 18 | 6260 | 2203 | 35,2 | | | | | | | | |
| Гончаровское | 2412 | 712 | 29,5 | 3879 | 1230 | 31,7 | | | | | | | | |
| Октябрьское | 3667 | 945 | 25,7 | 6356 | 3079 | 48,4 | | | | | | | | |
| Рабоче-Крестьянское | 4316 | 1829 | 42,4 | 8605 | 4686 | 54,4 | | | | | | | | |

* В 2008 – 2009 гг. произошло объединение муниципальных образований, в результате которого были образованы Кубенское (в его состав вошли Кубенское, Борисовское, Вепревское, Высоковское и Несвойское сельские поселения), Новленское (Березниковское, Вотчинское, Нефедовское, Новленское), Старосельское (Кипеловское, Пудегское, Старосельское) и Майское (Гончаровское, Октябрьское, Рабоче-Крестьянское) сельские поселения.

Таблица 2.48. **Налоговые доходы бюджетов сельских поселений Вологодского муниципального района в 2011 году**

| Сельское поселение | Налог на имущество физических лиц | | Земельный налог | | Налог на доходы физических лиц | |
|--------------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------------------|-----------------|
| | Тыс. руб. | % к налог. дох. | Тыс. руб. | % к налог. дох. | Тыс. руб. | % к налог. дох. |
| Новленское | 246,1 | 6,1 | 1239,2 | 30,8 | 1900,8 | 47,3 |
| Федотовское | 73,9 | 1,1 | 356,6 | 5,3 | 5500,2 | 81,3 |
| Старосельское | 119,1 | 4,3 | 306,7 | 11,1 | 1884,8 | 68,3 |
| Сосновское | 125 | 3,7 | 502 | 14,8 | 1820 | 53,5 |
| Марковское | 103 | 6,5 | 243 | 15,4 | 869 | 55 |
| Кубенское | 389 | 6,8 | 925 | 16,1 | 3444 | 60 |
| Семёнковское | 385,4 | 5,1 | 1026 | 13,7 | 5179,7 | 69,1 |
| Подлесное | 403,4 | 3,7 | 883,7 | 8,2 | 8482,9 | 78,3 |
| Прилукское | 75 | 1,7 | 347 | 8 | 3464 | 79,5 |
| Лесковское | 135,6 | 3,5 | 252,9 | 6,4 | 2950,3 | 75,1 |
| Спасское | 368 | 5,5 | 542 | 8,2 | 4801 | 72,2 |
| Майское | 308 | 3,5 | 1840,5 | 20,9 | 2976,2 | 33,8 |

Источник: Данные, предоставленные администрацией Вологодского района.

Неналоговые доходы в большинстве поселений области незначительны и не превышают 10%. В Вологодском районе в 2011 году исключение составили Семёнковское (32,6% доходной базы), Лесковское (17,7%) и Майское (13,2%) сельские поселения. Основные источники неналоговых поступлений – арендная плата за земельные участки, которые расположены в границах поселений, государственная собственность на которые не разграничена, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков (табл. 2.49).

Вместе с тем объемы неналоговых поступлений с 2006 по 2011 г. выросли во всех поселениях, кроме Прилукского. В основном это связано с продажей земельных участков и муниципальной собственности.

Изучение структуры доходной части бюджетов сельских поселений свидетельствует о том, что функционирование органов местного самоуправления сельских поселений Вологодского района в настоящее время в значительной степени обеспечивается за счёт финансовой помощи из вышестоящих уровней, которая увеличилась в период с 2006 по 2011 г. более чем в 2 раза. В 2011 году в семи из двенадцати сельских поселений безвозмездные перечисления превышали 50%.

Неоднозначно сказалось на состоянии местных бюджетов проведение объединения поселений. Как показал анализ, в результате проведённых преобразований произошло нивелирование бюджетных показателей за счёт одного-двух «поселений-локомотивов». Увеличение объёма налоговых доходов и неналоговых сборов в расчёте на душу населения отмечается только в Майском сельском поселении (табл. 2.50).

Таблица 2.49. Структура доходов бюджетов сельских поселений Вологодского района в 2011 году

| Сельское поселение | Доходов всего | | Налоговые доходы | | Неналоговые доходы | | Безвозмездные и безвозвратные перечисления | |
|--------------------|---------------|-------|------------------|-------------------|--------------------|-------------------|--|-------------------|
| | Тыс. руб. | % | Тыс. руб. | % к доходам всего | Тыс. руб. | % к доходам всего | Тыс. руб. | % к доходам всего |
| Новленское | 24158,0 | 100,0 | 4018,6 | 16,6 | 386,6 | 1,6 | 19752,9 | 81,8 |
| Марковское | 8129,2 | 100,0 | 1579,1 | 19,4 | 509,6 | 6,3 | 6040,5 | 74,3 |
| Старосельское | 10191,2 | 100,0 | 2757,7 | 27,1 | 209,3 | 2,1 | 7224,1 | 70,9 |
| Кубенское | 24261,5 | 100,0 | 5743,7 | 23,7 | 970,3 | 4,0 | 17547,5 | 72,3 |
| Федотовское | 14959,8 | 100,0 | 6733,9 | 45,0 | 2,8 | 0,02 | 8223,1 | 55,0 |
| Лесковское | 13769,9 | 100,0 | 3927,9 | 28,5 | 2443,7 | 17,7 | 7398,3 | 53,7 |
| Сосновское | 13103,4 | 100,0 | 3402,8 | 26,0 | 1090,6 | 8,3 | 8609,9 | 65,7 |
| Спаское | 14226,1 | 100,0 | 6646,5 | 46,7 | 1390,7 | 9,8 | 6188,9 | 43,5 |
| Прилуцкое | 7725,9 | 100,0 | 4359,8 | 56,4 | 175,4 | 2,3 | 3190,7 | 41,3 |
| Подлесное | 19274,1 | 100,0 | 10832,0 | 56,2 | 1014,6 | 5,3 | 7427,5 | 38,5 |
| Семёнковское | 24278,1 | 100,0 | 7498,5 | 30,9 | 7924,2 | 32,6 | 8855,4 | 36,5 |
| Майское | 23955,9 | 100,0 | 8800,6 | 36,7 | 3173,1 | 13,2 | 11982,2 | 50,0 |

Источник: Данные Федеральной службы государственной статистики [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

Таблица 2.50 Бюджетные показатели сельских поселений Вологодского района в 2009 – 2011 гг., руб./чел.

| Сельское поселение | 2009 г. | | | | Поселение | 2011 г. | | | |
|---------------------|---------------|------------------------------------|----------------------------|--|---------------|---------------|------------------------------------|----------------------------|--|
| | Доходы, всего | Местные налоги и неналоговые сборы | Безвозмездные перечисления | Доля финансовой помощи в общем объеме доходов, % | | Доходы, всего | Местные налоги и неналоговые сборы | Безвозмездные перечисления | Доля финансовой помощи в общем объеме доходов, % |
| Борисовское | 4128,7 | 768,4 | 3360,3 | 81,4 | Кубенское | 3892,4 | 1077,2 | 2815,3 | 72,3 |
| Вепревское | 3592,7 | 874,2 | 2718,4 | 75,7 | | | | | |
| Высоковское | 4139,7 | 819,9 | 3319,9 | 80,2 | | | | | |
| Кубенское | 2504,8 | 1272,6 | 1232,3 | 49,2 | | | | | |
| Несвойское | 3007,7 | 540,2 | 2467,6 | 82,0 | | | | | |
| Гончаровское | 3000,4 | 951,6 | 2048,8 | 68,3 | Майское | 3780,3 | 1889,5 | 1890,8 | 50,0 |
| Октябрьское | 2774,3 | 1344,3 | 1430,0 | 51,5 | | | | | |
| Рабоче-Крестьянское | 3181,4 | 1728,7 | 1448,9 | 45,5 | | | | | |
| Березниковское | 3758,2 | 764,5 | 2993,7 | 79,7 | Новленское | 6830,1 | 1245,5 | 5584,6 | 81,8 |
| Вотчинское | 3497,7 | 344,0 | 3153,7 | 90,2 | | | | | |
| Нефедовское | 3546,8 | 588,9 | 2957,9 | 83,4 | | | | | |
| Новленское | 4758,8 | 1360,5 | 3398,3 | 71,4 | | | | | |
| Кипеловское | 2804,8 | 799,4 | 2005,4 | 71,5 | | | | | |
| Пудегское | 4633,4 | 2072,9 | 2560,4 | 55,3 | Старосельское | 3301,3 | 961,1 | 2340,2 | 70,9 |
| Старосельское | 3647,8 | 1199,5 | 2448,3 | 67,1 | | | | | |

Полученные результаты подтверждаются и ответами глав объединённых поселений. Большинство глав (почти 60%) считают, что произошло «распыление» и без того незначительных средств (табл. 2.51).

Таблица 2.51. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы оцениваете изменения, произошедшие на территории объединённых поселений (вопрос для глав укрупнённых муниципалитетов)?»** (в % от числа ответивших)

| Вариант ответа | % |
|---|------|
| Вижу положительные изменения на всей территории объединённого муниципалитета | 6,5 |
| Никаких существенных изменений не произошло | 28,6 |
| В результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств | 59,7 |
| Затрудняюсь ответить, пока рано судить | 5,2 |

Рассмотренные выше проблемы приводят к невозможности самостоятельного выполнения властью муниципальных образований своих обязательств в полном объёме, и, как следствие, имеет место передача собственных полномочий с поселенческого уровня на вышестоящий – районный (табл. 2.52).

Таблица 2.52. **Перечисления в бюджет по переданным полномочиям**

| Сельское поселение | Перечисления в бюджет района по переданным полномочиям, тыс. руб. | | | 2006 г. к 2011 г., раз |
|---------------------|---|---------|-------------------|------------------------|
| | 2006 г. | 2011 г. | 2011 г. к 2006 г. | |
| Борисовское | 190,4 | 1902,5 | 0,36 | 2,8 |
| Вепревское | 264,8 | | | |
| Высоковское | 144,8 | | | |
| Кубенское | 4355,8 | | | |
| Несвойское | 288,9 | 95,8 | 0,09 | 11,2 |
| Березниковское | 245,1 | | | |
| Вотчинское | 240,4 | | | |
| Нефедовское | 216,1 | | | |
| Новленское | 368,8 | 101,3 | 0,12 | 8,1 |
| Подлесное | 818,8 | | | |
| Прилуцкое | 289,8 | | | |
| Семёновское | 499,6 | | | |
| Сосновское | 130,2 | 94,1 | 0,72 | 1,4 |
| Спасское | 536,6 | 108 | 0,20 | 5,0 |
| Кипеловское | 308,9 | 88,6 | 0,10 | 9,7 |
| Пудегское | 260,1 | | | |
| Старосельское | 291,6 | | | |
| Федотовское | 768,7 | 283,7 | 0,37 | 2,7 |
| Лесковское | 398,3 | 130,5 | 0,33 | 3,1 |
| Марковское | 404,5 | 167 | 0,41 | 2,4 |
| Гончаровском | 277,3 | 269,3 | 0,19 | 5,3 |
| Октябрьском | 527,5 | | | |
| Рабоче-Крестьянское | 633,8 | | | |
| Итого | 12460,8 | 3564,1 | 0,29 | 3,5 |

В 2011 году были переданы полномочия в сфере архитектуры и градостроительства, юридического сопровождения деятельности органов местного самоуправления, физкультуры и спорта, культуры, организации библиотечного дела и по муниципальному контролю за исполнением бюджета.

Характеризуя доходную часть бюджетов городских поселений, можно отметить улучшение её структуры. В 2011 году по сравнению с 2006 г. почти в половине муниципальных образований данного типа общий объём доходов увеличился более чем в 1,5 раза (исключение составили города Бабаево и Великий Устюг, пос. Красавино, Кузино, пгт. Чагода), а в некоторых муниципалитетах – в 2 раза и более: например, в г. Белозерске – в 5; пгт. Вожегодское – 3,1; пгт. Хохлово – 3,4; г. Никольске – 2,6; г. Соколе – 5,7; г. Тотьме – 2; г. Харовске – в 3,3). Во многом это происходит за счет опережающего роста собственных доходов, что особенно ярко проявляется в таких городах, как Бабаево, Великий Устюг, Никольск, Устюжна, посёлках городского типа Хохлово, Кузино, Вожегодское, Грязовецкое, пос. им. Желябова (табл. 2.53).

В структуре доходной части бюджетов городских поселений (по сравнению с сельскими) выше доля налоговых и неналоговых источников, но и здесь доминирующее положение занимают безвозмездные перечисления. В 2011 году в одиннадцати городских поселениях они составляли более 50%, причём в двух (города Сокол и Белозерск) – превышали 90% (табл. 2.54).

Особенно остро проблема наполнения бюджетов собственными доходами стоит для поселков Кузино и им. Желябова, пгт. Чебсарское, г. Красавино, пгт. Вохтогское, г. Красавино и пгт. Хохлово, в которых на протяжении последних четырех лет безвозмездные перечисления составляют 70% и более.

В категории собственных доходов городских поселений наиболее значимыми являются налоговые поступления, среди которых основными остаются отчисления от налогов на доходы физических лиц, имущество физических лиц, земельный налог.

Следовательно, функционирование местного самоуправления в настоящее время в заметной степени обеспечивается за счёт финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

Таблица 2.53. Динамика доходной части бюджетов городских поселений Вологодской области

| Городское поселение | Год | | | | | | | | | | Изменение величины доходов всего, 2010 г. / 2006 г., раз* | Изменение величины собственных доходов, 2010 г. / 2006 г., раз* | | |
|---------------------|--------------------------|-----------------------------|------|--------|--------------------------|-----------------------------|---------|--------|--------------------------|-----------------------------|---|---|------|--|
| | 2006 | | | | | 2010 | | | | | | | 2011 | |
| | Всего доходов, тыс. руб. | из них собственные средства | | % | Всего доходов, тыс. руб. | из них собственные средства | | % | Всего доходов, тыс. руб. | из них собственные средства | | | | |
| | | тыс. руб. | % | | | тыс. руб. | % | | | тыс. руб. | | | % | |
| г. Бабаево | 30280,0 | 12254,0 | 40,5 | 30161 | 28253 | 93,7 | 34790 | 28729 | 82,6 | 0,7 | 1,7 | | | |
| г. Белозерск | 22082,0 | 7192,0 | 32,6 | 149315 | 13020 | 8,7 | 130562 | 14400 | 11,0 | 5,0 | 1,3 | | | |
| г. Великий Устюг | 76184,0 | 28842,0 | 37,9 | 73743 | 65175 | 88,4 | 96349 | 52124 | 54,1 | 0,7 | 1,7 | | | |
| г. Красавино | 28325,0 | 4514,0 | 15,9 | 29693 | 9382 | 31,6 | 42193 | 9236 | 21,9 | 0,8 | 1,5 | | | |
| п. Кузино | 4156,0 | 376,0 | 9,0 | 4727 | 1033 | 21,9 | 5807 | 918 | 15,8 | 0,8 | 2,0 | | | |
| пгт. Вожегодское | 16150,0 | 4696,0 | 29,1 | 68434 | 9471 | 13,8 | 18275 | 9338 | 51,1 | 3,1 | 1,5 | | | |
| г. Вытегра | 17197,0 | 9124,0 | 53,1 | 34763 | 20182 | 58,1 | 34991 | 22096 | 63,1 | 1,5 | 1,6 | | | |
| пгт. Вохтогское | 11315,0 | 4673,0 | 41,3 | 28990 | 10902 | 37,6 | 29025 | 10067 | 34,7 | 1,9 | 1,7 | | | |
| пгт. Грязовецкое | 21900,0 | 11881,0 | 54,3 | 29490 | 28359 | 96,2 | 41683 | 25314 | 60,7 | 1,0 | 1,8 | | | |
| пгт. Кадуй | 22307,0 | 11103,0 | 49,8 | 51984 | 22886 | 44,0 | 30621 | 23432 | 76,5 | 1,7 | 1,5 | | | |
| пгт. Холлово | 7141,0 | 557,0 | 7,8 | 33096 | 2297 | 6,9 | 7714 | 2273 | 29,5 | 3,4 | 3,1 | | | |
| г. Кириллов | 17951,0 | 8683,0 | 48,4 | 26246 | 17340 | 66,1 | 29298 | 17140 | 58,5 | 1,1 | 1,5 | | | |
| г. Никольск | 20091,0 | 5213,0 | 25,9 | 70586 | 12469 | 17,7 | 26336 | 13182 | 50,1 | 2,6 | 1,8 | | | |
| г. Сокол | 65275,0 | 36718,0 | 56,3 | 502263 | 58066 | 11,6 | 810159 | 53573 | 6,6 | 5,7 | 1,2 | | | |
| г. Кадников | 11543,0 | 4580,0 | 39,7 | 15362 | 9153 | 59,6 | 15806,3 | 8100,1 | 51,2 | 1,0 | 1,5 | | | |
| г. Тотьма | 21410,0 | 7430,0 | 34,7 | 56873 | 15550 | 27,3 | 24185 | 15375 | 63,6 | 2,0 | 1,6 | | | |
| г. Устюжна | 18244,0 | 5114,0 | 28,0 | 28199 | 11701 | 41,5 | 31133 | 10974 | 35,2 | 1,1 | 1,7 | | | |
| пос. им. Желябова | 2398,0 | 295,0 | 12,3 | 4464 | 723 | 16,2 | 4840 | 760 | 15,7 | 1,4 | 1,8 | | | |
| г. Харовск | 24028,0 | 7545,0 | 31,4 | 108413 | 16135 | 14,9 | 35925 | 13871 | 38,6 | 3,3 | 1,6 | | | |
| пгт. Чагода | 16414,0 | 6159,0 | 37,5 | 14060 | 10427 | 74,2 | 13206 | 9636 | 73,0 | 0,6 | 1,3 | | | |
| пгт. Сазоново | 5449,0 | 2403,0 | 44,1 | 7645 | 4668 | 61,1 | 10006 | 4850 | 48,5 | 1,0 | 1,4 | | | |
| пгт. Шексна | 33223,0 | 17356,0 | 52,2 | 75440 | 31016 | 41,1 | 44229 | 30274 | 68,4 | 1,7 | 1,3 | | | |
| пгт. Чебсарское | 7500,0 | 1165,0 | 15,5 | 10779 | 1597 | 14,8 | 13692 | 1934 | 14,1 | 1,1 | 1,0 | | | |

* Подсчитано в сопоставимых ценах 2010 года (с учетом индекса-дефлятора ВРП).

Источник: Данные Федеральной службы государственной статистики [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>

Таблица 2.54. Структура доходов бюджетов городских поселений Вологодской области в 2011 году

| Городское поселение | Доходы, всего | | Налоговые | | Неналоговые | | Безвозмездные и безвозвратные перечисления | |
|---------------------|---------------|-------|-----------|-------------------|-------------|-------------------|--|-------------------|
| | Тыс. руб. | % | Тыс. руб. | % к доходам всего | Тыс. руб. | % к доходам всего | Тыс. руб. | % к доходам всего |
| г. Сокол | 810159,0 | 100,0 | 46318,0 | 5,7 | 7255,0 | 0,9 | 756586,0 | 93,4 |
| г. Белозерск | 130562,0 | 100,0 | 12956,0 | 9,9 | 1444,0 | 1,1 | 116162,0 | 89,5 |
| п.г.т. Чибсара | 13692,0 | 100,0 | 1262,0 | 9,2 | 672,0 | 4,9 | 11758,0 | 85,9 |
| пос. им. Желябова | 4840,0 | 100,0 | 616,0 | 12,7 | 144,0 | 3,0 | 4080,0 | 84,3 |
| пос. Кузино | 5807,0 | 100,0 | 908,0 | 15,6 | 10,0 | 0,2 | 4889,0 | 84,2 |
| г. Красавино | 42193,0 | 100,0 | 7927,0 | 18,8 | 1309,0 | 3,1 | 32957,0 | 78,1 |
| п.г.т. Хохлово | 7714,0 | 100,0 | 1445,0 | 18,7 | 828,0 | 10,7 | 5441,0 | 70,5 |
| п.г.т. Вохтога | 29025,0 | 100,0 | 9511,0 | 32,8 | 556,0 | 1,9 | 18958,0 | 65,3 |
| г. Устюжна | 31133,0 | 100,0 | 10496,0 | 33,7 | 478,0 | 1,5 | 20159,0 | 64,8 |
| г. Харовск | 35925,0 | 100,0 | 12492,0 | 34,8 | 1379,0 | 3,8 | 22054,0 | 61,4 |
| п.г.т. Сазоново | 10006,0 | 100,0 | 4561,0 | 45,6 | 289,0 | 2,9 | 5156,0 | 51,5 |
| г. Никольск | 26336,0 | 100,0 | 12082,0 | 45,9 | 1100,0 | 4,2 | 13154,0 | 49,9 |
| п.г.т. Вожега | 18275,0 | 100,0 | 7882,0 | 43,1 | 1456,0 | 8,0 | 8937,0 | 48,9 |
| г. Кадников | 15806,3 | 100,0 | 7458,3 | 47,2 | 641,8 | 4,1 | 7706,2 | 48,8 |
| г. Великий Устюг | 96349,0 | 100,0 | 45601,0 | 47,3 | 6523,0 | 6,8 | 44225,0 | 45,9 |
| г. Кириллов | 29298,0 | 100,0 | 14598,0 | 49,8 | 2542,0 | 8,7 | 12158,0 | 41,5 |
| г. Грязовец | 41683,0 | 100,0 | 22573,0 | 54,2 | 2741,0 | 6,6 | 16369,0 | 39,3 |
| г. Вытегра | 34991,0 | 100,0 | 18556,0 | 53,0 | 3540,0 | 10,1 | 12895,0 | 36,9 |
| г. Тотьма | 24185,0 | 100,0 | 14205,0 | 58,7 | 1170,0 | 4,8 | 8810,0 | 36,4 |
| п.г.т. Шексна | 44229,0 | 100,0 | 26262,0 | 59,4 | 4012,0 | 9,1 | 13955,0 | 31,6 |
| п.г.т. Чагода | 13206,0 | 100,0 | 9128,0 | 69,1 | 508,0 | 3,8 | 3570,0 | 27,0 |
| п.г.т. Кадуй | 30621,0 | 100,0 | 20559,0 | 67,1 | 2873,0 | 9,4 | 7189,0 | 23,5 |
| г. Бабаево | 34790,0 | 100,0 | 25854,0 | 74,3 | 2875,0 | 8,3 | 6061,0 | 17,4 |

Общая сумма трансфертов из областного бюджета бюджетам районов и поселений в 2006 г. году составила 9878,23 млн. руб. (41,5% от общего объёма расходной части), в 2007 г. – 13013,71 млн. руб. (40%), в 2008 г. – 17223,16 млн. руб. (43,6%), в 2009 г. – 13711,6 млн. руб., в 2010 – в 17820,6 млн. руб., в 2011 г. – 18651,9 млн. руб., увеличившись за период с 2006 по 2010 год в сопоставимых ценах почти на 35% (табл. 2.55).

Таким образом, ситуация с финансовой обеспеченностью муниципалитетов постепенно улучшается. Благодаря этому органы местного самоуправления смогли активизировать свою деятельность по целому ряду таких вопросов, как, например, благоустройство территорий, капитальный ремонт жилого фонда, проведение первичных мер пожарной безопасности и т. д. (ранее работа по этим направлениям практически не осуществлялась или осуществлялась недостаточно).

Таблица 2.55. **Межбюджетные трансферты муниципальным образованиям Вологодской области, млн. руб.**

| Межбюджетные трансферты | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2010 г./ 2006 г., % |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Межбюджетные трансферты местным бюджетам в текущих ценах | 9878,2 | 13013,7 | 14650,7 | 13711,6 | 17820,6 | 18651,9 | 188,8 |
| Межбюджетные трансферты местным бюджетам в сопоставимых ценах 2010 года: | 13326,8 | 15280,2 | 13566,4 | 15315,9 | 17820,6 | - | 133,7 |
| - дотации | - | - | 2614,1 | 3488 | 3575,6 | 4153,7 | - |
| - субсидии | - | - | 4718 | 2842,4 | 4244,8 | 4418,8 | - |
| - субвенции | - | - | 7276,7 | 7360,1 | 9854 | 9344,8 | - |
| - иные | - | - | 41,9 | 21,1 | 146,2 | 734,6 | - |

Но, несмотря на эту позитивную динамику, ни созданные региональные фонды, ни увеличение объёма собственных доходов не решают проблему обеспеченности финансами органов местного самоуправления. Об этом свидетельствуют данные опросов руководителей местных администраций. Оценивая свои возможности в решении проблем в различных сферах функционирования муниципального образования, главы отмечают, что меньше всего они могут повлиять на положение дел в сфере обеспечения занятости населения (почти 69% руководителей городских и 65% глав сельских поселений), обеспечения населения жильём (94 и 65%), формирования и развития экономической базы в муниципальном образовании (75 и 64%), решения проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве (69% глав городских, 59% – сельских поселений и 46% – районных администраций), а также создания условий для повышения уровня жизни населения (69, 51 и 42,4%) (табл. 2.56).

В результате органы муниципальной власти не могут в полной мере удовлетворять общественно значимые потребности жителей и участвовать в хозяйственном и социальном развитии территорий. В итоге, как отмечает ряд исследователей, такая ситуация влечёт за собой отсутствие изменений в жизни населения, прогресса в развитии территорий, сохранение отсталости экономики и высокого уровня бедности [95]. Кроме того, это приводит к финансовой зависимости от вышестоящих бюджетов, так как Бюджетный кодекс РФ устанавливает ограничения на самостоятельное распоряжение имеющимися у муниципалитетов доходами в зависимости от величины межбюджетных трансфертов в местных бюджетах в течение двух из трёх последних финансовых лет [11].

Таблица 2.56. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, возможности органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в следующих сферах ...» (в % от числа ответивших)**

| Параметры | Муниципальные образования | | | | | |
|--|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|------------------------|
| | муниципальные районы | | городские поселения | | сельские поселения | |
| | Удовлетворительное и хорошее | Крайне низкие и низкие | Удовлетворительное и хорошее | Крайне низкие и низкие | Удовлетворительное и хорошее | Крайне низкие и низкие |
| Проблема безработицы и трудоустройства | 84,6 | 15,4 | 31,2 | 68,8 | 34,7 | 65,3 |
| Обеспечение населения жильем | 88,4 | 11,6 | 6,2 | 93,8 | 35,3 | 64,7 |
| Формирование экономической базы муниципалитета | 65,4 | 34,6 | 24,9 | 75,1 | 35,9 | 64,1 |
| Повышение туристской привлекательности | 61,5 | 38,5 | 50 | 50 | 39,5 | 60,5 |
| Жилищно-коммунальное хозяйство | 53,9 | 46,1 | 31,3 | 68,7 | 40,7 | 59,3 |
| Развитие малого бизнеса | 84,6 | 15,4 | 56,2 | 43,8 | 46,7 | 53,3 |
| Проблема высокого уровня бедности населения | 57,6 | 42,4 | 31,2 | 68,8 | 49,1 | 50,9 |
| Повышение уровня социальной активности населения | 76,9 | 23,1 | 50 | 50 | 50,3 | 49,7 |
| Обеспечение качественного здравоохранения | 69,2 | 30,8 | 37,4 | 62,6 | 52,1 | 47,9 |
| Обеспечение жителей транспортными услугами | 84,6 | 15,4 | 68,7 | 31,3 | 70,6 | 29,4 |
| Охрана окружающей среды | 84,6 | 15,4 | 56,2 | 43,8 | 71,2 | 28,8 |
| Обеспечение общественного порядка | 84,6 | 15,4 | 68,7 | 31,3 | 72,4 | 27,6 |
| Обеспечение качественного образования | 80,8 | 19,2 | 81,2 | 18,8 | 72,4 | 27,6 |
| Организация отдыха и культуры | 88,5 | 11,5 | 87,5 | 12,5 | 85,6 | 14,4 |
| Обеспечение социальной защиты населения | 80,7 | 19,3 | 68,7 | 31,3 | 87,4 | 12,6 |

Вместе с тем значительные средства межбюджетных трансфертов выделяются для целевого использования. Недостаток «свободных средств» приводит к ограничению возможностей органов местного самоуправления в решении задач социально-экономического развития муниципального образования.

В заключение можно сказать, что несформированность собственной экономической базы муниципалитетов приводит к финансовой зависимости от внешних источников финансирования и делает функционирование института местного самоуправления менее эффективным. В связи с этим крайне актуальным становится поиск и разработка мер, реализация которых будет способствовать повышению экономической самостоятельности муниципалитетов.

ГЛАВА 3

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

3.1. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации социально-экономического развития

С начала своего функционирования органы местного самоуправления столкнулись с целым рядом проблем, затрудняющих эффективное выполнение возложенных на этот институт функций и задач. Среди них несовершенство законодательства, недостаточность ресурсов, стремление государства снять с себя ответственность за решение местных вопросов и др. Реформа местного самоуправления, стартовавшая в 2003 г. в соответствии с ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», главной целью которой ставилось создание полноценно действующего уровня низовой власти, пока существенных результатов не принесла [22, 24, 27, 94]. В этих условиях крайне актуальным является продолжение поиска и разработки направлений дальнейшего функционирования органов местного самоуправления, реализация которых позволит расширить возможности этого института власти. Одним из них является межмуниципальное сотрудничество, под которым мы понимаем объединение усилий, материальных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления муниципальных образований на взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг. Широкое использование этого института способствует развитию территории:

– за счёт консолидации действий органов местного самоуправления, объединения их усилий; обусловлено это тем, что точки пересечения жизненно важных проблем и интересов (экономических, демографических, социальных, экологических и др.) могут не совпадать с административными границами и для поисков взаимоприемлемых решений, проведения скоординированной политики необходимо взаимодействие органов управления различных муниципальных образований;

– сочетания экономии (от расширения масштабов процесса управления и снижения издержек) с существованием эффективного местного самоуправления, реагирующего на приоритеты местного сообщества;

– наиболее полного учёта интересов территории в целом и всех входящих в неё муниципальных образований;

– обеспечения субъектам развития муниципального образования (в первую очередь хозяйствующим) более широкого доступа к разного рода ресурсам (финансовым, материальным, трудовым, новейшим технологиям, инфраструктуре и т. д.).

В российских условиях задачи, решаемые с помощью межмуниципального сотрудничества, имеют значение не только на локальном, но и на региональном и национальном уровнях. Так, по мнению ряда экспертов [77], развитие системы межмуниципального взаимодействия будет способствовать: с одной стороны, формированию опорного каркаса региона и государства в целом (более развитые муниципальные образования удерживаются в качестве связанных элементов региональной и национальной экономических систем наличием разного рода взаимодействий), что позволит снизить остроту проблемы геополитического удержания территорий; с другой – сокращению социально-экономической дифференциации между территориями (более развитые муниципальные образования будут выступать генераторами роста, содействующими развитию менее развитых территорий)⁹.

Межмуниципальное сотрудничество способствует и региональному развитию, так как реализация совместных проектов, комбинирование и переплетение потенциалов социально-экономического развития тяготеющих друг к другу территорий способствует формированию более эффективного пространства и приводит к повышению конкурентоспособности региона [72].

⁹ Существующие на сегодня диспропорции в развитии территорий являются одним из главных тормозов социально-экономического развития и регионов, и страны в целом (Гранберг А.Г. Экономика и социология пространства; Гутникова Е.А. Актуальные проблемы социально-экономического развития муниципалитетов).

Однако пока межмуниципальное сотрудничество недостаточно используется в практике российских органов местного самоуправления. Обобщение имеющегося опыта межмуниципального сотрудничества позволяет выделить следующие модели взаимодействия, отличающиеся друг от друга по степени развития (рис. 3.1).



Рисунок 3.1. Модели взаимодействия муниципальных образований по степени его развития

Характеристика моделей представлена в таблице 3.1.

Межмуниципальное сотрудничество может базироваться как на механизмах согласительных процедур, так и на административных механизмах. В первом случае поселение передает часть своих полномочий по решению вопросов местного значения другому муниципальному образованию (чаще всего на районный уровень), подкрепляя эту передачу межбюджетными трансфертами (в настоящее время это наиболее распространённая модель взаимодействия). Может быть и обратная ситуация: районное звено часть своих функций передает на уровень поселения¹⁰. Кроме того, встречается взаимная передача полномочий между муниципальными образованиями одного или разных уровней.

¹⁰ Данный механизм предусмотрен ст. 15 ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г.

Таблица 3.1. **Достоинства и недостатки реализации моделей взаимодействия**

| № п/п | Характеристика модели | Преимущества | Недостатки |
|-------|--|--|--|
| 1. | Заключение частичных соглашений (у муниципального образования отсутствуют возможности для самостоятельного выполнения отдельных функций или полномочий) | Возможность привлечь квалифицированных специалистов Экономия ФОТ муниципальных служащих Повышение качества предоставляемых услуг Сохранение предпосылок для участия граждан в управлении | Отсутствие возможности прямого управления по переданным полномочиям Снижение транспортной доступности услуг (население вынуждено ездить в районную администрацию) |
| 2. | Создание общей структуры управления (у муниципального образования отсутствуют возможности для самостоятельного выполнения отдельных функций или полномочий, а передать по соглашению не получается ввиду недостаточной финансовой обеспеченности полномочий) | Сохранение самостоятельности муниципального образования Возможность привлечь квалифицированных специалистов Экономия ФОТ муниципальных служащих Снижение расходов на приобретение материалов, техники и т. д. Сохранение предпосылок для участия граждан в управлении Объединение ресурсов для решения общих задач и их комбинирование Расширение финансово-экономической базы муниципалитетов Улучшение качества услуг, предоставляемых населению Развитие инфраструктуры, в том числе транспортной | Отсутствие возможности прямого управления по переданным полномочиям (только через руководителя созданного учреждения) Сложность правового регулирования из-за отсутствия в законодательстве института межмуниципальной собственности, Бюджетный кодекс не позволяет муниципалитетам объединять ресурсы Может быть неравенство в предоставлении услуг, в распределении финансирования и т. д. |
| 3. | Объединение муниципальных образований (у муниципального образования нет перспектив самостоятельного развития) | Снижение затрат на административные расходы (в том числе экономия на ФОТ муниципальных служащих, накладных расходов и т. д.) Упрощение системы управления Более адекватное удовлетворение потребностей населения Формирование более дееспособных в экономическом отношении муниципальных единиц Решение кадровой проблемы | Снижение эффективности процесса управления муниципальным образованием в силу транспортной удалённости населенных пунктов Уменьшения доступности услуг Недоучёт местных особенностей Снижение возможности участия населения в местном самоуправлении (удаление власти от населения, сокращение депутатского корпуса) |

Возможности применения этой модели в муниципальном управлении могут распространяться как на обслуживание деятельности местных администраций, так и на решение некоторых вопросов местного значения. Предметами соглашений могут являться архитектура, ЖКХ, культура, спорт, библиотечное обслуживание, правовое и программное обеспечение и др.

В качестве варианта рассматриваемой модели, реализуемого в некоторых районах Вологодской области, выступает создание единых централизованных служб, предоставляющих услуги (по ведению бухгалтерского учета, правового обеспечения и т. д.) поселениям, испытывающим трудности при выполнении соответствующих функций или полномочий. Учредителем при этом является администрация района. Так, например, в Череповецком районе с 2008 года функционирует муниципальное бюджетное учреждение «Централизованная бухгалтерия». И если применительно к поселениям исходить из необходимой численности персонала в одного специалиста в расчёте на одну дополнительную функцию и средней оплаты труда служащего администрации поселения, то за счёт использования предлагаемого подхода в масштабах Череповецкого района снижение общественно необходимых расходов на реализацию одной функции составит свыше 630 тыс. руб. в год (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Ежемесячная экономия на оплате труда за счет передачи сельскими поселениями Череповецкого района функции по ведению бухгалтерского учета МБУ «Централизованная бухгалтерия Череповецкого муниципального района», тыс. руб.

| Поселение | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|---|----------------|-----------------|----------------|
| <i>Администрация Климовского с/п</i> | | | |
| Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета | 230,8 | 259,2 | 225 |
| Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия» | 187,8 | 212 | 224,9 |
| Экономия | 43 | 47,2 | 0,1 |
| <i>Администрация Н. Раменского с/п</i> | | | |
| Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета | 127,2 | 186 | 194,9 |
| Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия» | 93,8 | 110,8 | 118 |
| Экономия | 33,4 | 75,2 | 76,9 |
| <i>Администрация Щетинского с/п</i> | | | |
| Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета | 136 (10 мес.) | 169,7 | 160 |
| Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия» | 78,2 (10 мес.) | 110,8 | 118 |
| Экономия | 57,8 | 58,9 | 42 |
| <i>Администрация Ягановского с/п</i> | | | |
| Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета | - | 125,9 (10 мес.) | 152,3 |
| Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия» | - | 81,5 (10 мес.) | 118 |
| Экономия | - | 44,4 | 34,3 |
| <i>Администрация Ирдоматского с/п</i> | | | |
| Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета | - | 170,7 (8 мес.) | 222,2 |
| Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия» | - | 109,3 (8 мес.) | 118 |
| Экономия | - | 61,4 | 104,2 |
| <i>Администрация Малечкинского с/п</i> | | | |
| Стоимость самостоятельного ведения бухгалтерского учета | - | - | 113,7 (6 мес.) |
| Оплата услуг МБУ «Централизованная бухгалтерия» | - | - | 59,0 (6 мес.) |
| Экономия | - | - | 54,7 |
| Итого экономии | 134,2 | 187,1 | 312,2 |

Несмотря на существующие достоинства, данную модель нельзя признать в полной мере эффективной. Одним из её недостатков является то, что в этом случае органы местного самоуправления не решают задачу поиска внутренних резервов развития муниципальных образований.

Административные механизмы базируются на создании общей структуры управления (межмуниципальное предприятие – МП, межмуниципальное учреждение – МУ и др.), обслуживающей органы местного самоуправления нескольких поселений. Основная задача данных механизмов – повышение эффективности функционирования органов местного самоуправления, освобождение от непрофильных активов, разработка и реализация решений по снижению затрат на выполнение функций.

Положительной стороной этой модели межмуниципального сотрудничества является то, что она предполагает сочетание различных вариантов выполнения полномочий и функций. Например, часть компетенций может осуществляться поселенческой администрацией самостоятельно, часть – совместно с одним поселением (или группой поселений), а часть – с другим поселением (группой поселений) (рис. 3.2). В сочетании с передачей полномочий районным администрациям по соглашениям или на договорной основе сторонним организациям (аутсорсинг) это значительно расширяет возможности местных администраций в решении различных вопросов местного значения.

В качестве ещё одного плюса рассматриваемой модели можно указать сохранение за поселениями статуса отдельного муниципального образования (по сравнению с объединенными муниципалитетами), что дает возможность самостоятельно планировать развитие территории с учётом местных особенностей, поддерживать тесное взаимодействие со всеми социальными учреждениями и структурами на территории и оперативно реагировать на возникающие в этих сферах проблемы¹¹.

Рассматриваемая модель межмуниципального сотрудничества предусматривает и механизм возврата, что, несомненно, относится к достоинствам. Если её реализация не принесла эффекта или исчезла необходимость в дальнейшем участии в подобного рода организации, то у муниципальных образований есть возможность прекратить участие в ней.

¹¹ Хотя формально объекты социальной инфраструктуры (в частности, здравоохранение) переданы на региональный уровень, органы местного самоуправления по-прежнему остаются первой инстанцией по решению возникающих в этих сферах проблем.

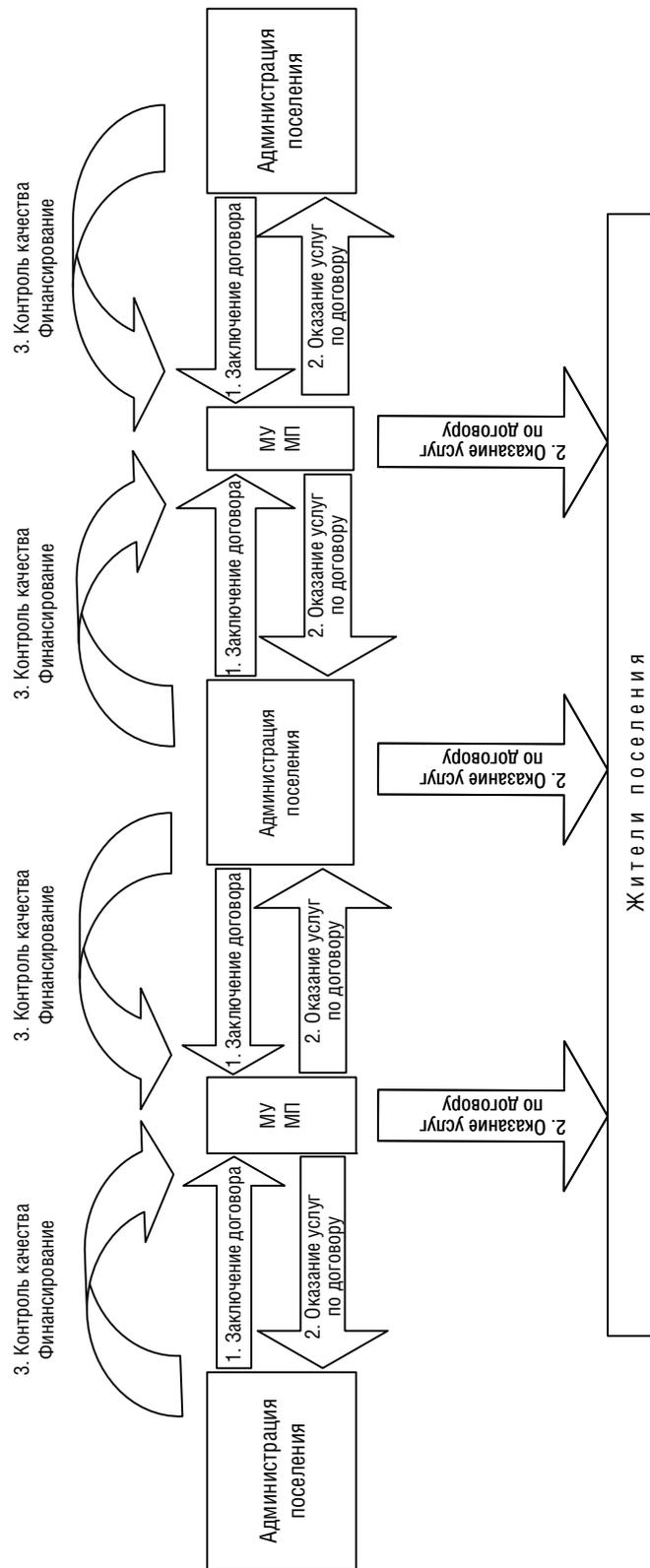


Рисунок 3.2. Смешанная реализация муниципальных функций

Взаимодействие территорий по этой модели можно рассматривать как переходный этап к объединению поселений (или этап апробации), в процессе реализации которого можно оценить плюсы или определить недостатки совместного функционирования. На основании полученной информации поселения могут принять решения о целесообразности объединения. Если совместное функционирование приносит очевидные преимущества, тогда можно говорить о переходе к третьей модели – объединению поселений, под которым подразумевается слияние самостоятельных муниципальных образований и создание на их территории новой муниципальной единицы.

Рассмотренные первая и третья модели широко используются в практике, для них разработана необходимая нормативно-правовая база. В то же время межмуниципальное сотрудничество остается слабоизученным, его возможности в нашей стране пока еще используются крайне мало. Вместе с тем, как показывает опыт стран, где различные механизмы межмуниципального взаимодействия широко применяются, их направления разнообразны. На наш взгляд, их можно классифицировать по целям сотрудничества (табл. 3.3).

По мнению глав местного самоуправления, в муниципальных образованиях Вологодской области возможно развивать межмуниципальное сотрудничество в следующих направлениях: создание общих звеньев, объектов инфраструктуры, например создание единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения, утилизации ТБО и др. На это указали 50% глав городских поселений, 17% – сельских и 25% – муниципальных районов, принявших участие в опросе. В то же время 85, 93 и 63% опрошенных высказались за передачу полномочий для более эффективного их выполнения; 38, 30 и 25% – за совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры; 13, 45 и 50% – за привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений (табл. 3.4).

В практике муниципальных образований можно найти примеры межмуниципального сотрудничества, которые убедительно показывают преимущества этого направления в решении тех или иных вопросов местного значения. Особо стоит отметить межмуниципальное экономическое сотрудничество.

Таблица 3.3. Цели и направления межмуниципального сотрудничества

| Цель | Направления |
|---|--|
| 1. Экономическая | 1.1. Сохранение и развитие производственно-экономических и кооперационных связей: - создание совместных предприятий - формирование производственных цепочек - формирование общего рынка товаров 1.2. Развитие торговых связей 1.3. Создание, развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры: - автомобильных дорог - энергетических связей - коммуникаций связей 1.4. Развитие перевозок грузов и пассажиров: - речных - автомобильных 1.5. Развитие объектов рыночной инфраструктуры: - торговых центров - банков и филиалов - информационных центров - выставочных центров 1.6. Межмуниципальные проекты |
| 2. Социальная | 2.1 Туризм 2.2. Спортивно-культурные мероприятия 2.3. Миграция населения 2.4. Научно-технические контакты 2.5. Информационные контакты |
| 3. Экологическая | 3.1. Развитие звеньев экологического мониторинга 3.2. Формирование общих ООПТ 3.3. Контроль за выполнением природоохранного законодательства |
| 4. Формирование и развитие муниципальных ассоциаций и их организационных структур | 4.1. Выражение и защита общих интересов муниципальных образований на различных уровнях 4.2.Обобщение и распространение успешного опыта работы по вопросам местного самоуправления 4.3. Участие в разработке и формировании нормативно-правовой базы, касающейся развития муниципальных образований |
| 5. Организационная | 5.1. Привлечение имеющихся квалифицированных и инициативных кадров 5.2. Согласование отраслевых и территориальных интересов 5.3. Объединение и рациональное использование научно-технического, образовательного и производственно-технологического потенциала территории 5.4. Создание территориальной системы формирования и использования рабочей силы 5.5. Обеспечение правовой защищенности муниципальных образований |

Таблица 3.4. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие направления межмуниципального сотрудничества целесообразно развивать в Вашем муниципальном образовании?»** (в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные образования | | |
|--|---------------------------|---------------------|--------------------|
| | муниципальные районы | городские поселения | сельские поселения |
| Передача полномочий для более эффективного их выполнения | 62,5 | 85 | 93 |
| Привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений (например, юристов) | 50 | 12,5 | 44,6 |
| Совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.) | 25 | 37,5 | 30,4 |
| Развитие передвижных форм обслуживания населения | 37,5 | 12,5 | 23,9 |
| Решение проблем экологической безопасности | 12,5 | 12,5 | 19,6 |
| Создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры, например создание единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжение, утилизации ТБО и др. | 25 | 50 | 17,4 |
| Развитие отдельных отраслей экономики (например, туризма) | 43,8 | 0 | 16,3 |
| Межмуниципальные гуманитарные контакты, взаимодействие в сфере культуры | 25 | 50 | 15,2 |
| Развитие торговых связей | 12,5 | 25 | 15,2 |
| Развитие взаимосвязей в законодательно-правой сфере (объединение для защиты общих интересов на различных уровнях) | 0 | 0 | 13 |
| Взаимодействие в сфере образования (например, создание школьных округов) | 0 | 12,5 | 9,8 |
| Формирование и развитие муниципальных ассоциаций и их организационных структур | 18,8 | 12,5 | 7,6 |
| Совместное использование природных ресурсов | 12,5 | 12,5 | 6,5 |
| Развитие производственно-экономических связей | 6,3 | 25 | 3,3 |

Одной из перспективных форм соразвития муниципальных образований как процесса сближения и взаимодействия экономик различных территориальных систем являются экономические зоны (или муниципальные кластеры), представляющие совокупность муниципальных образований на компактной территории, имеющих однонаправленные стратегические цели и задачи и общие объективные предпосылки развития. Эти зоны сформированы на основе единой организационно-технологической и информационной среды за счёт объединения ресурсов.

Среди успешных примеров межмуниципального сотрудничества в экономической сфере можно отметить туристическую дестинацию «Белое озеро» (создана на территории Кирилловского, Белозерского и Вашкинского районов). Проведенные расчеты показывают, что путём объединения усилий районов с целью наиболее эффективной

реализации их туристического потенциала, формирования комфортных условий для ведения бизнеса и создания нового конкурентоспособного турпродукта на территории региона можно достичь значительного увеличения доходов от обслуживания туристов¹² (табл. 3.5) [96].

Таблица 3.5. **Прирост дохода гостиниц и ресторанов муниципальных образований в соотношении с объемом капиталовложений**

| Показатели | Год | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2010 (факт) | 2011 (факт) | 2012 (факт) | 2013 (план) | 2014 (план) |
| <i>Вашкинский район</i> | | | | | |
| Инвестиции предшествующего года в основной капитал гостиниц и ресторанов | 178,8 | 223,4 | 279,3 | 349,1 | 436,4 |
| Прирост дохода гостиниц и ресторанов от обслуживания туристов | 5958,3 | 7447,9 | 9309,9 | 11637,4 | 14546,7 |
| <i>Белозерский район</i> | | | | | |
| Инвестиции предшествующего года в основной капитал гостиниц и ресторанов | 162,5 | 203,1 | 253,9 | 317,4 | 396,7 |
| Прирост дохода гостиниц и ресторанов от обслуживания туристов | 3250 | 4062,5 | 5078,1 | 6347,7 | 7934,6 |
| <i>Кирилловский район</i> | | | | | |
| Инвестиции предшествующего года в основной капитал гостиниц и ресторанов | 1645 | 2056,3 | 2570,3 | 3212,9 | 4016,1 |
| Прирост дохода гостиниц и ресторанов от обслуживания туристов | 7152,2 | 8940,2 | 11175,3 | 13969,1 | 17461,4 |

Существуют и другие проекты межмуниципального взаимодействия в экономической сфере, но почти все они инициированы региональным правительством.

Ещё одним направлением межмуниципального сотрудничества в Вологодской области является функционирование Совета глав местного самоуправления муниципальных образований, созданного в соответствии с Постановлением Губернатора Вологодской области «О совете глав самоуправления муниципальных образований области» от 5 января 1997 г. №1. К основным функциям Совета относятся:

- организация консультаций по широкому спектру деятельности органов местного самоуправления;
- проведение по поручению Губернатора области обсуждения проектов законов области, постановлений Губернатора области по

¹² Рассчитанный для дестинации «Белоозеро» в целом коэффициент акселерации равен 0,11 (среднее значение показателей акселераторов, рассчитанных для районов в составе дестинации). Полученное значение акселератора означает, что 1 рубль вложенных средств даст 9,1 рубля прироста дохода.

важнейшим социальным, экономическим вопросам с целью создания механизма взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- оказание содействия (помощи) Губернатору области и Администрации в подготовке и внесении в Законодательное Собрание области проектов областных законов для создания правовой базы местного самоуправления [64].

Следует заметить, что все эти многообразные функции исполняются, по мнению большинства глав местных администраций, недостаточно эффективно (табл. 3.6).

Таблица 3.6. **Распределение ответов на вопрос: «Оцените, пожалуйста, эффективность взаимодействия с Советом глав муниципальных образований»**
(в % от числа ответивших)

| Муниципальные образования | Степень эффективности | |
|---------------------------|-----------------------------|---------|
| | низкая и удовлетворительная | высокая |
| Городские поселения | 93,8 | 6,2 |
| Сельские поселения | 95,2 | 4,8 |
| Муниципальные районы | 80,8 | 19,2 |

Восполнить пробелы в организации данного направления могло бы создание ассоциации муниципалитетов Вологодской области на основе предложенных автором [44] объединений муниципальных районов и городских округов. Вместе с тем разработанная структура имеет не только достоинства, но и недостатки. Главным среди них, на наш взгляд, можно полагать отсутствие в ней поселенческого уровня муниципальной власти.

Ассоциация муниципалитетов этого уровня создана только в Грязовецком районе в соответствии с решением Земского Собрания «Об утверждении положения о некоммерческой организации «Ассоциация муниципальных образований Грязовецкого муниципального района» от 30 марта 2006 г. № 44. Ассоциация является объединением поселений, созданным с целью обеспечения координации деятельности и взаимодействия органов местного самоуправления района, обобщения и распространения опыта работы по вопросам местного самоуправления, а также выражения и защиты общих интересов муниципальных образований на районном, областном и федеральном уровне, совместной выработки моделей и механизмов управления социально-экономическим развитием муниципальных образований района. Создать подобные ассоциации требуется в остальных 25 муниципальных районах области.

Однако примеры межмуниципального сотрудничества единичны, и в большинстве случаев оно документально не подтверждено и не регламентировано, носит характер устной договоренности. Недостаточное использование механизма взаимодействия обусловлено такими факторами, как: отсутствие финансовых средств (50% глав городских поселений, 74% – сельских и 88% – муниципальных районов); отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере (50, 44 и 38% соответственно); нехватка подготовленных управленческих кадров, способных руководить этими процессами (63, 28 и 50%) (табл. 3.7).

Указанные факторы приводят к низкой эффективности сотрудничества муниципалитетов. По мнению ряда экспертов, даже в период командной экономики межмуниципальные связи были развиты лучше, чем сейчас (преимущественно это выражалось в производственно-хозяйственном кооперировании и большей мобильности людей). Неоднородность экономического пространства, особенно пространственная разобщенность производственного потенциала, трудовых и природных ресурсов, усиливала необходимость взаимодополняемости территорий, требовала интенсивного взаимодействия [51].

Таблица 3.7. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Что, по Вашему мнению, затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества?»** (в % от числа ответивших)

| Варианты ответов | Муниципальные образования | | |
|---|---------------------------|---------------------|--------------------|
| | муниципальные районы | городские поселения | сельские поселения |
| Отсутствие финансовых возможностей для какого бы то ни было сотрудничества | 87,5 | 50 | 73,9 |
| Отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере | 37,5 | 50 | 43,5 |
| Нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами | 50 | 62,5 | 28,3 |
| Отсутствие аналитической информации о возможностях и потребностях других муниципальных образований | 25 | 37,5 | 26,1 |
| Отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти | 25 | 12,5 | 25 |
| Неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества | 43,8 | 25 | 22,8 |
| Неумение оценить и использовать имеющиеся в распоряжении органов местной власти ресурсы | 6,3 | 25 | 17,4 |
| Ограничения транспортно-инфраструктурного характера | 18,8 | 12,5 | 16,3 |
| Проблема разграничения имущества и собственности | 12,5 | 37,5 | 14,1 |
| Безынициативность органов местного самоуправления других муниципальных образований | 12,5 | 25 | 10,9 |

В качестве одной из основных причин, затрудняющих становление и развитие процессов межмуниципального сотрудничества, главы выделили отсутствие финансовых средств и достаточного опыта в данной сфере. В связи с этим был разработан алгоритм управления процессом разработки и реализации направлений межмуниципального сотрудничества, состоящий из пяти последовательных этапов (табл. 3.8). Удобнее всего предложенный алгоритм апробировать на функциях, связанных с обслуживанием деятельности местных администраций (ведение бухгалтерской отчетности, юридическое сопровождение, программное обеспечение и т. д.), а также функциях, для которых характерно снижение издержек за счёт «эффекта масштаба», которые требуют единых стандартов выполнения и выгоды от которых распространяются на всю территорию сотрудничающих муниципалитетов (транспортное обслуживание, расчистка дорог, содержание кладбищ и полигонов отходов и др.). Кроме того, межмуниципальное взаимодействие необходимо в тех случаях, когда поселения не имеют возможности самостоятельно выполнять какие-либо полномочия, а органы районной власти отказываются их брать на себя, так как недостаточно их финансовое обеспечение. В первую очередь, это решение вопросов ЖКХ (водопроводные сети, водоотведение, расчистка дорог), чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны.

Предложенный алгоритм реализации межмуниципального сотрудничества, имеющий очевидные преимущества, оказался несвободным от недостатков. На наш взгляд, основная проблема может возникнуть на 3 этапе с определением организационно-правовой формы межмуниципального объединения. Наиболее удобным вариантом (так как существует несколько соучредителей) было бы создание ООО. Однако в России, в силу слабой разработанности правовой базы, отсутствует механизм создания юридического лица двумя или более поселениями, которые при этом не утратили бы право собственности на имущество («грабли» приватизации, конкурс на передачу имущества и т. д.). Поэтому предлагается использовать различные ассоциативные формы, такие как коммерческая или автономная некоммерческая организация, различные фонды¹³ и т. д.

¹³ Межмуниципальное сотрудничество в форме ассоциации (совета) муниципалитетов разрешено ст. 66 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ. Организация и деятельность ассоциаций муниципальных образований осуществляются в соответствии с требованиями ФЗ «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ, применяемыми к ассоциациям. Статья 2 указанного закона предусматривает возможность создания некоммерческой организации с организационно-правовой формой «ассоциация».

Таблица 3.8. **Этапы организации межмуниципального сотрудничества**

| | |
|---|---|
| <p>1. Обоснование организации межмуниципальных структур</p> | <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ анализ исходной социально-экономической ситуации в муниципалитете; ✓ выявление факторов, препятствующих эффективному функционированию органов местного самоуправления; ✓ разработка направлений межмуниципального сотрудничества; ✓ определение ресурсов, проблем и рисков реализации межмуниципального сотрудничества. <p>Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов районов.</p> |
| <p>2. Проектирование процесса межмуниципального сотрудничества</p> | <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ формирование рабочей группы; ✓ разработка проекта межмуниципального сотрудничества; ✓ разработка критериев эффективности проекта; ✓ формирование календарного графика проекта; ✓ расчет затрат муниципального образования на участие в межмуниципальном сотрудничестве; ✓ разработка учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества. <p>Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов районов.</p> |
| <p>3. Организация обсуждения и согласование проекта с депутатским корпусом и гражданским активом</p> | <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ проведение обсуждения проекта с гражданским активом на общественных слушаниях; ✓ проведение обсуждения и согласования проекта с депутатским корпусом; ✓ принятие учредительных документов организации межмуниципального сотрудничества; ✓ внесение изменений в нормативно-правовую базу муниципального образования (устав и др.). <p>Потребность в финансовых ресурсах. Потребуется средства для опубликования изменений в печати.</p> |
| <p>4. Учреждение объединений межмуниципального сотрудничества и реализация проекта</p> | <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ формирование общей структуры управления; ✓ реализация цели межмуниципального сотрудничества; ✓ проведение мониторинга с целью выявления отклонений от целей и задач, заявленных в проекте; ✓ проведение корректирующих мер управленческого воздействия в случае необходимости. <p>Потребность в финансовых ресурсах. Потребуется выделение средств в соответствии с заключенными договорами.</p> |
| <p>5. Оценка результатов реализации проекта по межмуниципальному сотрудничеству и корректировка деятельности объединения межмуниципального сотрудничества</p> | <p>Задачи:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ проведение оценки эффективности межмуниципального сотрудничества по разработанным критериям; ✓ внесение корректировок в функционирование межмуниципальных структур. <p>Потребность в финансовых ресурсах. Специального выделения средств не требуется, анализ проводится силами специалистов районов.</p> |

Еще одной проблемой является недостаточность институциональных механизмов по обеспечению согласования интересов субъектов сотрудничества. Нахождение подобного баланса представляет достаточно сложную задачу. Необходимо предусмотреть одинаковый подход и к крупным поселениям, и к более мелким.

Таким образом, несмотря на большой потенциал социально-экономического взаимодействия между муниципалитетами и широкий спектр возможностей, которые становятся доступными при внедрении механизмов межмуниципального сотрудничества, можно сказать, что его реализация затруднена в силу ряда обстоятельств. Устранить наиболее значимые из них позволит использование разработанного алгоритма организации процесса межмуниципального взаимодействия, что будет способствовать объединению усилий территорий в целях наилучшего удовлетворения потребностей экономики и населения.

3.2. Повышение эффективности взаимодействия муниципалитетов и региональных органов государственной власти

Характерной особенностью современного этапа территориального развития является потребность в консолидации ресурсов всех уровней власти на важнейших направлениях социально-экономических преобразований. Связано это с тем, что «возможности государственной политики, долгое время носившей явно выраженный патерналистский характер и направленной на смягчение наиболее болезненных последствий осуществляемых реформ уже к началу XXI в. были исчерпаны» [85]. В этой ситуации ответственность за проведение социально-экономической политики переносится на низовой уровень управления – органы муниципальной власти. В результате разграничения полномочий и предметов ведения именно на них возложены обязанности по обеспечению таких стратегически важных и социально значимых функций государства, как организация предоставления дошкольного и общего образования, осуществление социальной политики, проведение культурных мероприятий, развитие сельского хозяйства, организация жилищно-коммунального обслуживания населения. Однако в нашей стране местное самоуправление находится в процессе своего становления и лишь немногие муниципалитеты в состоянии самостоятельно выполнять все возложенные на них функции. В этой связи основной концептуальной

идеей региональной политики должно стать формирование условий для функционирования этого института, в том числе за счет повышения эффективности взаимодействия муниципального и регионального уровней власти.

В настоящее время Правительство Вологодской области осуществляет поддержку муниципальных образований региона по широкому спектру направлений. Вместе с тем, как отмечает ряд руководителей местных администраций, помощь в основном носит разрозненный характер, её направления не всегда согласуются между собой и являются трудноосуществимыми. Эти и другие факторы снижают эффективность региональной политики, что не приводит к существенному изменению социально-экономической ситуации в муниципалитетах (табл. 3.9).

Таблица 3.9. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?»** (в % от числа ответивших)*

| Направление | Муниципальные образования | | |
|--|---------------------------|--------------------|----------------------|
| | городские поселения | сельские поселения | муниципальные районы |
| Стимулирование рынка жилья и жилищного строительства | 75,0 | 81,4 | 69,2 |
| Снижение уровня безработицы | 56,3 | 83,2 | 53,8 |
| Развитие сети автомобильных дорог местного значения | 93,8 | 91,0 | 88,5 |
| Модернизация образования и здравоохранения в области | 43,8 | 69,5 | 57,7 |
| Развитие внутреннего и въездного туризма в области | 56,3 | 68,7 | 73,1 |
| Поддержка сельскохозяйственного производства | 87,5 | 88,0 | 80,8 |
| Стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса | 56,3 | 67,7 | 73,1 |
| Стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования | 81,3 | 87,3 | 80,8 |
| Развитие форм и механизмов поддержки и адресной целевой социальной помощи отдельным категориям населения | 50,0 | 47,9 | 30,8 |
| Поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей | 81,3 | 82,4 | 88,5 |
| Создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей | 93,8 | 86,1 | 88,5 |
| Обеспечение нормативно-правовой поддержки муниципальных органов власти | 56,3 | 46,7 | 46,2 |
| * Представлен только ответ «действия неэффективны». | | | |

Повышению результативности взаимодействия будет способствовать реализация комплекса направлений, нацеленных на разработку системы управления территориальным развитием, адекватной новым реалиям. Предлагаемые направления могут быть финансово-экономическими и организационными (рис. 3.3).

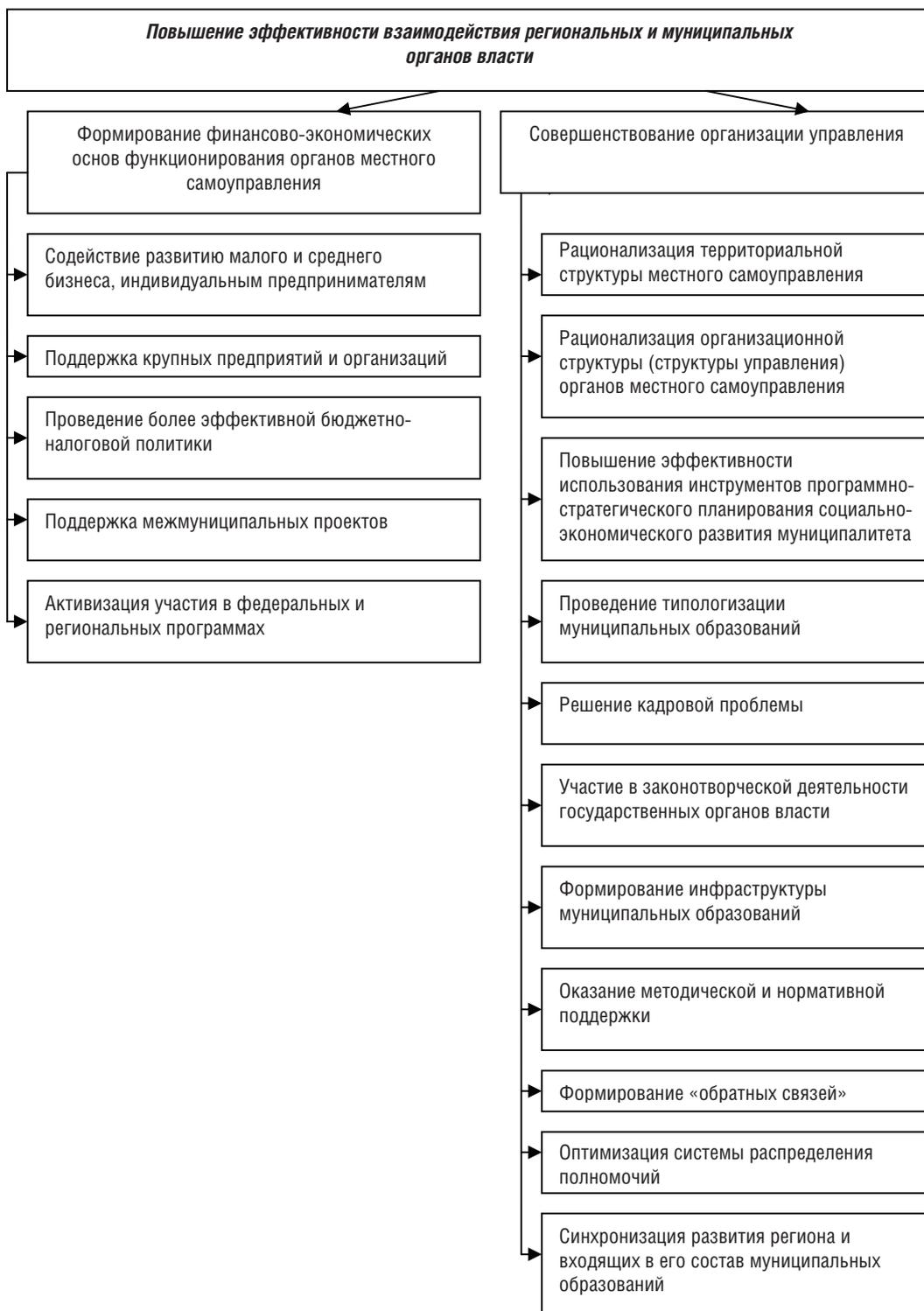


Рисунок 3.3. **Направления повышения эффективности взаимодействия региональных и муниципальных органов власти**

Использование первой группы приведет к созданию условий для формирования и развития собственной финансово-экономической базы муниципалитета, второй – к совершенствованию деятельности непосредственно самих администраций, то есть к улучшению качества, оперативности и прозрачности управления и администрирования. Все направления должны быть взаимосвязаны и согласованы с целью формирования совместного результата.

Одной из наиболее важных задач в развитии муниципальных образований является формирование в них собственной финансово-экономической базы, адекватной поставленным перед органами местного самоуправления функциям.

С этой целью Правительством области реализуется ряд мероприятий в бюджетно-налоговой политике, однако достичь реальных успехов до сих пор не удалось. Во многом это связано с тем, что вопросы бюджетного и налогового регулирования по большей части находятся в сфере компетенции федеральных органов власти. Кроме того, региональные власти не решаются пойти на предоставление финансовой самостоятельности муниципальным образованиям, так как это уменьшит их политический ресурс по отношению к территориям, ослабит рычаги их влияния на экономическую политику муниципалитетов, сузит пространство для финансового маневра.

Вместе с тем зарубежный опыт свидетельствует, что основной акцент при формировании экономической базы муниципалитетов целесообразно делать на направлениях, реализация которых предполагает поддержку мелкого и среднего бизнеса [23]. С этой целью в 2012 году создана Корпорация развития Вологодской области, призванная обеспечивать создание благоприятной инвестиционной среды на территории области и способствовать формированию условий для реализации новых экономических проектов. Основными направлениями деятельности Корпорации являются:

- создание алгоритма поиска, поддержки и продвижения проектов развития муниципальных образований;
- становление института инвестиционных уполномоченных муниципальных образований;
- формирование инвестиционного климата в муниципальных образованиях;
- обобщение, тиражирование и внедрение лучших практик;
- привлечение на территорию внутренних и внешних инвесторов;

- изучение потенциала территории, проведение маркетинга территории;
- развитие стратегических инициатив;
- участие в реализации проектов, их софинансирование;
- развитие государственно-частного партнерства.
- По мнению создателей Корпорации, реализация указанных направлений будет способствовать:
 - снижению количества дотационных территорий;
 - повышению экономической самостоятельности территории;
 - увеличению налогооблагаемой базы.

Вместе с тем не во всех муниципальных образованиях страны есть возможности для расширения финансово-экономической базы. В этих условиях повышению эффективности взаимодействия региональных и муниципальных органов власти будет способствовать реализация организационных направлений. Большое значение при этом придается проведению территориальной политики. Ее главной целью является сокращение дифференциации внутрирегионального пространства, так как вследствие неоднородности социально-экономического развития территорий осложняется реализация потенциала региона, отвлекаются значительные ресурсы на поддержку «слабых» муниципальных образований, затрудняется проведение единой социально-экономической политики, повышается социальная напряжённость [17, 43].

Приоритетным направлением государственной территориальной политики в нашей стране является выравнивание социально-экономических условий на всей территории. Однако, как показывает практика, существенно сократить пространственные диспропорции не удалось, а в ряде регионов, в том числе и в Вологодской области, за последние десять лет они еще более усилились [27].

Поэтому территориальная политика должна вестись не только по принципу равномерного развития, но и с учётом принципа направленного развития, предполагающего сконцентрированное использование финансовых, человеческих и иных ресурсов там, где они способны принести наибольшую отдачу. Работа в этом направлении начата и в Вологодской области. В соответствии с разработанной в 2010 году региональной Концепцией развития сельских территорий предлагается создать центры развития сельских территорий. Их задачей станет концентрация усилий по решению вопросов доступности земельных и кредитных ресурсов, обеспеченности сырьем, созданию условий для технической и

технологической модернизации производств, подготовке кадров и т. д. За данными центрами региональные органы власти планируют законодательно закрепить часть приоритетов в решении общих проблем и в механизмах управления экономической зоной, остальные вопросы решаются муниципалитетами. Предлагается создать Великоустюгский, Вытегорский, Вологодский, Сокольский, Тотемский, Устюженский и Череповецкий центры развития [61]. Однако подобный выбор остается необоснованным.

Вместе с тем выбор первоочередных точек роста на территории Вологодской области и разработка мероприятий по их эффективному функционированию должны базироваться на социально-экономическом районировании территории. Кроме того, проведение дифференцированной региональной политики в зависимости от уровня развития и ресурсного потенциала позволит разработать новые формы, методы и механизм участия региональных органов власти в управлении муниципальным образованием, определить, где и какие инструменты региональной политики будут наиболее эффективны [61].

Так, например, по отношению к муниципальным образованиям с развитым производственно-хозяйственным комплексом и инфраструктурой необходимо осуществлять политику стимулирования потенциала саморазвития за счёт изменения межбюджетных отношений, предоставления большей свободы и самостоятельности органам местного самоуправления [42].

Что касается муниципальных образований, не имеющих необходимого объёма собственных экономических ресурсов для развития и не способных функционировать без масштабной и долговременной помощи из вышестоящих бюджетов, то должна быть усилена государственная поддержка тех отраслей и предприятий, которые существуют в их границах, чтобы сохранить население, обеспечив им рабочие места. Необходимо также создать гарантии удовлетворения хотя бы минимальных потребностей жителей в получении общественных благ и услуг на должном уровне, что позволит хотя бы в какой-то степени сгладить различия в качестве «среды обитания» населения и условиях функционирования бизнеса.

В то же время нужно выделить те муниципалитеты, у которых в обозримом будущем нет шансов на экономическое возрождение. Региональная политика в данном случае должна быть направлена на целенаправленный вывод населения и расформирование экономически нежизнеспособных муниципальных образований [73].

Следующим направлением региональной политики, ориентированной на активизацию развития территорий, является *рационализация структуры территориальной организации местного самоуправления*. Как показывает зарубежный опыт, муниципальные образования укрупняются, основным мотивом таких слияний служит повышение экономической эффективности оказания муниципальных услуг за счет снижения нерациональных расходов и улучшения координации в управлении развитием тяготеющих друг к другу деревень, посёлков и городов. Вместе с тем это способствует стимулированию использования внутренних ресурсных возможностей муниципалитетов [107].

В большинстве регионов, в том числе и Вологодской области, в основном реализуется данное направление. Первый этап объединения был проведен в течение 2008 – 2009 гг. на территории 21 района. В результате референдумов произошло объединение сельских поселений: их количество сократилось на 70 единиц (с 322 до 252). Однако, как показывает анализ, наряду с положительными моментами (экономия бюджетных средств, оптимизация деятельности всех органов «низовой» власти, решение кадровой проблемы, возможность участия в долгосрочных целевых программах, решение проблем инфраструктурного характера), которые удалось достичь в результате такого преобразования, существует и ряд негативных последствий [23].

Во-первых, из-за увеличения размера муниципального образования возникают сложности в управлении им. В условиях значительной территориальной рассредоточенности сельских населённых пунктов и снижения степени их транспортной и пешеходной доступности сложно обеспечивать эффективность процесса управления.

Во-вторых, снижается качество и доступность муниципальных услуг, предоставляемых жителям отдалённых сельских населённых пунктов. Уменьшается возможность населения участвовать в местном самоуправлении вследствие сокращения депутатского корпуса.

В-третьих, невозможным становится оказание услуг, эффект от которых проявляется только на местном уровне, с учетом местных предпочтений и особенностей. Не случайно Г. Шоллер подчеркивает: «Если более высокая эффективность и рационализация муниципального управления покупаются за счёт снижения участия граждан в нем, утрачивается сама сущность самоуправления, сама идея построения демократии снизу вверх» [111].

По мнению противников этого процесса, укрупнение муниципальных образований «неизбежно приведет к дальнейшему сокращению числа населенных пунктов», так как «чем больше расстояние от гражданина до места принятия решений на местном уровне – тем менее перспективно это место для проживания»; к «сворачиванию социального пространства, социальной и инженерной инфраструктуры, которое рано или поздно конвертируется в физические потери» – ухудшение качества оказываемых гражданам государственных и муниципальных услуг, снижение уровня и качества жизни, а в конечном счёте – отток жителей из сельской местности [37].

Кроме того, исследование бюджетов вновь созданных поселений показало, что объединение нередко приводит к результатам, прямо противоположным тем, которые были заявлены как стратегические ориентиры реорганизации (повышение финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований)¹⁴ [21]. Данный факт подтверждают опросы глав сельских поселений, укрупнённых в ходе реализации муниципальной реформы. Так, по итогам второго года функционирования новой административно-территориальной системы муниципального управления большинство глав либо не видят существенных улучшений (29%), либо считают, что в результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств (59,7%) (табл. 3.10).

Таблица 3.10. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы оцениваете изменения, произошедшие на территории объединенных поселений (вопрос для глав укрупненных муниципалитетов)» (в % от числа ответивших)

| Вариант ответа | % |
|---|------|
| Вижу положительные изменения на всей территории объединенного муниципалитета | 6,5 |
| Никаких существенных изменений не произошло | 28,6 |
| В результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств | 59,7 |
| Затрудняюсь ответить, пока рано судить | 5,2 |

¹⁴ В качестве примеров удачного и неудачного объединения можно привести поселения Нюксенского района. В первом случае к Нюксенскому сельскому поселению (1,8 тыс. руб. собственных доходов на душу населения в 2008 г.) присоединили Бобровское (0,38), Красавинское (0,53) и Уфтогское (0,72), в объединенном Нюксенском поселении уровень собственных доходов на душу населения составил 1,76 тыс. руб. Следовательно, территория развивается стабильно. Однако в Нюксенском поселении есть ряд крупных промышленных объектов, в первую очередь это газокompрессорная станция и нефтеперекачивающая станция. Однако в том же районе есть пример и присоединения, не принесшего положительных результатов: к Городищенскому сельскому поселению (0,6 тыс. руб.) присоединили Брусенское (0,6 тыс. руб. на 1 человека), Брусноволовское (0,6 тыс. руб. на 1 человека), в новом Городищенском сельском поселении доля собственных доходов составила 0,6 тыс. руб., то есть в результате объединения получили одно большое дотационное муниципальное образование (80% безвозмездных перечислений).

Вместе с тем процесс преобразования территориальной структуры муниципальных образований будет продолжаться в силу объективных причин, так как в ряде поселений существует демографическая проблема. В результате сокращения численности населения нерентабельными становятся многие объекты социальной инфраструктуры, входящие в зону ответственности муниципальных органов власти, появляются трудности с формированием кадрового состава администрации и депутатского корпуса. В этой связи большинство респондентов (75% глав – городских, 53% – сельских поселений и 85% – глав районных администраций) соглашались с тем, что административно-территориальную структуру необходимо пересматривать (табл. 3.11).

Таблица 3.11. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, стоит ли пересмотреть систему муниципальных образований с целью создания новой административно-территориальной структуры, более адекватной современным условиям (отвечающей требованиям финансовой самостоятельности)?»**
(в % от числа ответивших)

| Вариант ответа | Муниципальные образования | | |
|--|---------------------------|----------|--------|
| | городские поселения | сельские | районы |
| Да, существующая система муниципалитетов не отвечает современным требованиям (самое главное, отсутствует ресурсная обеспеченность) | 75,0 | 52,7 | 84,6 |
| Нет, так как лучше все равно не станет | 12,5 | 39,5 | 7,7 |
| Затрудняюсь ответить | 12,5 | 7,8 | 7,7 |

Ряд исследователей [132] к принципам эффективного объединения муниципальных образований относят:

- привязку к экономическим субъектам, то есть присоединение к тому муниципалитету, на территории которого функционируют экономические субъекты;
- учёт фактора географической доступности, так как в случае сильной разбросанности территории вся экономия, достигнутая за счёт сокращения муниципальных служащих, уйдёт на транспортные расходы и т. д.;
- индивидуальный подход к каждому поселению;
- учёт возможностей реальной интеграции муниципальных образований;
- учёт мнения населения.

Вместе с тем экономическая деятельность распределена по территории неравномерно. Смягчению отрицательных последствий объединения муниципальных образований могло бы способствовать

регулирование, предполагающее поэтапный процесс объединения, позволяющий провести изменения, не ухудшив при этом социально-экономическую ситуацию в муниципалитетах.

Подготовительный этап. Главной целью данного этапа, по нашему мнению, должна стать разработка нормативной базы с целью создания условий для формирования и эффективного функционирования объединённых муниципальных образований. В частности, главной проблемой большинства поселений является слабая развитость их финансово-экономической базы. При этом у региональных органов власти недостаточно рычагов изменения ситуации. Одним из них является пересмотр бюджетных нормативов расходных потребностей для объединяющихся муниципальных образований. Поэтому в качестве основных изменений можно предложить:

1. Предоставление возможности местным администрациям выбирать, из чего исходить при получении дотаций и субвенций: из численности населения или площади территории. Последний вариант будет выгоден поселениям, имеющим большую разбросанность населенных пунктов, или поселениям, нормативы которых значительно уменьшились после переписи населения.

2. Включение в расчёт нормативов (в частности, по освещению, оказанию первичных мер пожарной безопасности, по благоустройству, содержанию кладбищ и т. д.) всех сопутствующих издержек, в том числе затрат на содержание спецтехники, горюче-смазочные материалы, заработную плату и т. д.

3. Включение в нормативы критерия транспортной доступности, учитывающего рост транспортных и других издержек вследствие увеличения территории муниципального образования. Как показывает практика, подсчёт экономии при обосновании объединения ведётся в основном по фонду оплаты труда муниципальных служащих и при этом не учитывается увеличение муниципальных расходов из-за большого территориального разброса населённых пунктов на территории объединяющихся поселений.

4. Пересмотр нормативов на формирование и содержание аппарата управления объединённой администрации, полномочия, предполагающие предоставление муниципальных услуг населению¹⁵.

¹⁵ Например, в Усть-Алексеевском поселении Великоустюгского района ФОТ рассчитывается по нормативам для поселений с численностью населения до 1500 человек. В результате планируемого объединения численность в поселении вырастет на 750 человек, а нормативы увеличатся настолько, что можно будет взять дополнительно только одного специалиста. Это приведет к нехватке специалистов, предоставляющих муниципальные услуги населению.

Обеспечению финансовой самостоятельности будет способствовать принятие областного закона о бюджете объединённых поселений, согласно которому бюджеты присоединившихся поселений должны оставаться на местах в течение переходного этапа¹⁶.

Опыт ряда регионов, в том числе и первой кампании по объединению в Вологодской области, показал, что процессу объединения должен предшествовать тщательный анализ уровня развития муниципального образования. Необходимо определить, целесообразно ли проводить объединение или достаточно создать условия для самостоятельного развития; потянет ли поселение прибавку в виде «бедного соседа», какие есть для этого ресурсы. Основным принципом этого этапа должен стать индивидуальный подход к каждому поселению. Президент России В.В. Путин в статье «Демократия и качество государства» сказал, что «муниципалитеты не должны бездумно укрупняться. Местное самоуправление должно оставаться властью шаговой доступности» [76]. Недопустимо также, чтобы процесс объединения представлял бюрократическую инициативу без учета мнения населения муниципальных образований.

Поэтому на данном этапе должны быть просчитаны последствия: финансовые, экономические, социальные, то есть необходимо прогнозирование ожидаемых результатов и затрат на их реализацию¹⁷.

Если в ходе проведения анализа выявлена целесообразность объединения – приступают к реализации переходного периода, охватывающего период объединения поселений и их функционирования до выполнения всех указанных в регламенте положений. Все этапы переходного периода определены ФЗ №131. Они включают в себя:

- широкомасштабное информирование населения о процессе укрупнения через сходы, публичные слушания, интернет, СМИ и т. д.;
- выдвижение инициативы органами местного самоуправления;
- проведение референдумов по проекту объединения (для получения одобрения со стороны населения);
- принятие закона об укрупненном поселении.

¹⁶ При проведении объединения (присоединения) поселений в 2008 – 2009 гг. Правительством области было обещано, что поселениям оставят 50% бюджетов объединённых муниципальных образований. Однако это так и не было сделано.

¹⁷ Как показал опыт предыдущих объединений, финансовые затраты будут состоять: из выплат выходного пособия сокращенным муниципальным служащим; доработки ряда документов, например генеральных планов, и их публикации; выплаты зарплаты специалисту(ам) в присоединённом поселении(ях); оборудования и содержания места его работы (коммунальные платежи); содержания транспорта (в случае большой разбросанности населённых пунктов в присоединённых администрациях) и т. д.

Функционирование объединенного поселения согласно разработанному регламенту включает:

- решение организационных вопросов по объединению бухгалтерии, пересмотру уставов, других нормативно-правовых документов; формирование объединенной администрации;
- организацию работы специалистов на присоединённых территориях (для выдачи справок, ведения похозяйственных книг и т. д.);
- внедрение современных коммуникационных технологий для облегчения процесса администрирования на отдаленных территориях и т. д.

На начальном этапе самостоятельного функционирования объединённого поселения предполагается постепенное усиление роли и значимости самоуправления в решении местных вопросов.

Вместе с тем объединение должно оставаться крайней мерой решения проблем муниципальных образований. Социально-экономическому развитию территории будет способствовать реализация таких направлений взаимодействия между профильными структурами федеральных органов власти, органами исполнительной власти субъекта федерации и местной администрации, как:

1. *Внутренняя синхронизация развития.* Как отмечают А.И. Татаркин и В.С. Бочко [88, 90], муниципальные образования как базовое звено административно-территориального устройства должны быть включены в общегосударственную стратегию, поскольку являются важными звеньями в механизме исполнения федеральных и региональных законов и именно на их территориях происходит окончательное воплощение в жизнь намечаемых на федеральном и региональном уровне планов и программ¹⁸. Механизмом согласования и синхронизации программных документов региона и муниципальных образований может стать Стратегия развития Вологодской области, в которой будет определена роль каждого муниципального образования во внутрирегиональном разделении труда в соответствии с имеющимся местными особенностями, ресурсным потенциалом и перспективами развития. Основными её принципами являются:

¹⁸ В литературе по региональной и муниципальной экономике стала общим местом критика реализации федеральных и региональных программ. Хаотичность, слабая их координация между собой, а также с инициативами и действиями властей в реализации текущей политики, недостатки механизмов финансирования, заведомая необеспеченность ресурсами, недостаточная обоснованность и другие характерные черты современного программного регулирования зачастую делают его малорезультативным.

– учёт интересов муниципалитетов; разнопорядковые субъекты должны выступать как равноправные партнёры в решении общих социально-экономических задач;

– формирование системы коллективной ответственности за реализацию разработанных программных мероприятий.

2. *Совершенствование нормативно-правовой базы, касающейся развития и функционирования муниципальных образований.* Во многом решение данных вопросов определяется деятельностью федеральных органов власти, но и региональные администрации вправе разрабатывать и принимать нормативные акты, регулирующие законодательство о местном самоуправлении. Совершенствованию этого процесса будет способствовать внедрение процедуры муниципальной экспертизы, под которой, на наш взгляд, следует понимать процесс прохождения проверки нормативно-правовых документов, принимаемых региональными органами власти, с целью недопущения ухудшения условий функционирования органов местного самоуправления [89]. Одной из задач муниципальной экспертизы может стать проверка принимаемых областных законов на соответствие их финансовому обеспечению¹⁹.

Ещё одним важным условием эффективной законотворческой деятельности региональных органов власти должна стать разработка перечня вопросов, по которым органы исполнительной власти не могут принять решение без согласования с органами местного самоуправления²⁰.

Не менее важно обеспечить защиту прав и интересов органов местного самоуправления от необоснованного вмешательства в их деятельность должностных лиц и органов государственной власти. С этой целью должна быть внедрена *оценка регулирующего воздействия*.

Существенным потенциалом в совершенствовании нормативно-правовой базы обладают и органы местного самоуправления. Однако пока местные администрации недостаточно вовлечены в этот процесс. Согласно отчетности Законодательного Собрания Вологодской обла-

¹⁹ Так, например, в 2010 году Правительством области была принята долгосрочная целевая программа «Обеспечение жилыми помещениями детей сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, а также лиц указанных категорий граждан, достигших возраста 23 лет, не реализовавших право на получение жилого помещения, на 2011 – 2013 годы». Реализация данной программы была передана на муниципальный уровень. Однако предусмотренное финансирование по программе не позволяет обеспечить всех нуждающихся жильем. За невыполнение обязательств по указанному закону органами (прокуратурой) на муниципальный бюджет накладывается штраф.

²⁰ Формы согласования могут быть разными: запрос информации, консультации, проведение публичных и непубличных консультаций и т. д.

сти представительными органами муниципальной власти в период с 2007 по 2012 г. в порядке законодательной инициативы было внесено только пять изменений в областные законы и 15 – в постановления ЗСО (табл. 3.12).

Таблица 3.12. **Количество нормативно-правовых документов, принятых в порядке законодательной инициативы представительных органов муниципальной власти***

| Показатель | Год | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| Принято законов области, в т. ч. изменений в законы области | 1 | - | 2 | 1 | 1 | 0 |
| Принято постановлений ЗСО, всего | 4 | 2 | 5 | 2 | 2 | 0 |

* Составлено по материалам Законодательного собрания Вологодской области. – Режим доступа <http://www.vologdazso.ru/>

В 2012 г. начата работа по разработке программы «Повышение эффективности государственного и муниципального управления в Вологодской области». В связи с вышеизложенным целесообразно внести ряд коррективов в проект программы:

– индикатор «Доля подготовленных нормативных правовых актов области, регулирующих вопросы муниципальной службы области, к требуемому федеральным законодательством» заменить на «Доля подготовленных нормативных правовых документов области, регулирующих вопросы муниципальной службы области, и прошедших муниципальную экспертизу, к требуемому федеральным законодательством»;

– дополнить подпрограмму «Совершенствование системы государственной гражданской службы области и муниципальной службы в области» показателем «Количество предложений, внесённых органами местного самоуправления в порядке законодательной инициативы и принятых в нормативно-правовую базу региональных органов власти»;

– разработать критерии ответственности государственных и муниципальных служащих за невыполнение установленных показателей их деятельности.

3. Обеспечение руководителей, специалистов органов местного самоуправления правовой, аналитической и методической информацией в условиях отсутствия целостной системы информационного сопровождения деятельности органов местного самоуправления и ограниченного доступа к правовой базе. В основном это должно компенсировать отсутствие необходимого опыта, навыков и традиций самостоятельного

решения вопросов местного значения. И хотя правительство области регулярно рассылает главам муниципальных образований методические материалы, проводит встречи, семинары-совещания, консультации, – им все же не хватает информации по вопросам местного самоуправления. Повышение качества муниципального управления требует формирования единого поля информационного пространства для обмена опытом между администрациями и активными группами населения как внутри региона, так и за его пределами.

4. *Оптимизация системы распределения полномочий.* Для этого необходимо провести инвентаризацию полномочий, а также анализ федерального и регионального законодательства (законов, постановлений, ведомственных актов и т. д.) на предмет выявления тех полномочий, которые не переданы в установленном порядке. Далее следует, не затрагивая федеральную нормативную базу, разработать предложения об их перераспределении, с учётом мнения муниципальных органов власти, между регионом, районным и поселенческим уровнями. Так, в качестве предложений можно указать, что на уровень района передаются те полномочия, которые возложены на поселения формально (то есть у них нет средств их выполнять): это в первую очередь ведение нормативно-правовой документации, функции пожарного надзора, лесного, санитарного контроля, ведения воинского учета и др. В качестве механизма перераспределения этих функций можно использовать соглашения или областной закон.

5. *Развитие кадрового потенциала в системе государственного и муниципального управления, формирование и подготовка резервов управленческих кадров.* Для этого целесообразно совместно с ведущими вузами региона разработать программу подготовки специалистов в сфере государственного и муниципального управления, соответствующую современным требованиям.

6. *Формирование «обратных» связей, подающих «наверх» сигналы о состоянии системы.* Они необходимы для своевременного учета всех особенностей территорий, не задействованных в региональной политике факторов развития муниципалитетов, параметров и ситуаций, а также для своевременной их корректировки. Это позволит замкнуть цепочку государственного воздействия на социально-экономическое развитие муниципальных образований и превратить комплекс действий государства в полноценный циклический механизм. В качестве одного из

направлений можно предложить представителям федеральных структур, ведомств и министерств регулярно приезжать в поселения, проводить стажировки, практики в поселениях.

7. Решение вопросов инфраструктурного развития территории. Как отмечают главы местных администраций, большинство проблем муниципальных образований (плохое состояние жилищно-коммунальной инфраструктуры и т. д.) остаются актуальными на протяжении уже нескольких десятилетий. В связи с этим остро встает вопрос о разработке программ комплексной модернизации систем коммунальной инфраструктуры, особенно в малых городах и сельских поселениях, не привлекательных для частного инвестора. Требуется также разработка программ по обновлению транспортной, коммунальной, социальной техники и оборудования.

Вместе с тем региональные и муниципальные органы власти не имеют достаточных для выполнения подобных программ финансовых ресурсов. Выходом из сложившейся ситуации является более активное участие в целевых программах, предполагающих федеральное софинансирование (например, за счёт средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства).

8. Оптимизация документооборота является важным направлением создания условий для эффективного функционирования органов местного самоуправления²¹. В этой связи представляется актуальным введение электронного документооборота.

Проведенное исследование показало, что от деятельности региональных органов власти во многом зависит развитие локальных территорий. Вместе с тем государственная власть должна принимать участие в управлении развитием муниципалитетов, но в той мере, насколько это оправданно экономически, и в такой форме, которая позволяет это присутствие сделать эффективным. Реализация предложенных направлений будет способствовать повышению стабильности функционирования органов местного самоуправления и в итоге приведет к повышению качества жизни населения.

²¹ Излишнюю забюрократизированность процесса управления развитием муниципального образования можно показать на примере г. Сокола: до участия в программе модернизации инфраструктуры по моногороду (Постановление Правительства Вологодской области «О долгосрочной целевой программе «Комплексная модернизация города Сокола Вологодской области на 2010–2012 годы» от 24.05.2010 № 605 (ред. от 06.07.2012)) от прокуратуры и других контрольно-ревизионных органов поступало 50 – 70 запросов в год, с начала реализации указанной программы их количество увеличилось до 500.

3.3. Пути повышения финансовой самостоятельности территорий

Финансово-экономическое состояние муниципальных образований области не позволяет в полной мере и самостоятельно решать все имеющиеся проблемы местного значения и реализовывать проекты стратегического, перспективного характера. Поэтому поиск дополнительных средств, направленных на активизацию развития территорий, – одна из важнейших задач не только органов муниципальной власти, но и в целом государственной поддержки местного самоуправления. Решение этой задачи, как показывает практика, возможно путем формирования специальных фондов (или утверждение специальных региональных целевых программ), которые будут аккумулировать финансовые средства для осуществления приоритетных проектов развития муниципальных образований.

Вместе с тем следует отметить, что политика региональных органов власти по отношению к муниципальным образованиям в настоящее время носит «выравнивающий характер», её сущность заключается в предоставлении им дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности, перечислении в местные бюджеты субвенций на выполнение переданных государственных полномочий, а также субсидий на софинансирование отдельных расходов по целевым программам и мероприятиям. В то же время вопросам инвестиционной поддержки муниципалитетов не уделяется должного внимания. Как отмечают авторы [103], в связи с осуществлением реформы местного самоуправления смещаются акценты в самой идеологии межбюджетных трансфертов: становится актуальным поэтапный переход от выравнивающего принципа распределения субсидий к стимулированию саморазвития муниципальных образований и формированию опорных для региона территорий – полюсов экономического роста.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 6.10.2003 г. № 131 предусмотрена возможность формирования в составе бюджетов субъектов федерации специального *фонда муниципального развития*, основным назначением которого определено предоставление местным бюджетам целевых субсидий для финансирования инвестиционных программ развития общественной инфраструктуры муниципального значения. Такие фонды в начале 2000-х годов были созданы в ряде субъектов РФ (в том числе и в Вологодской области). Однако в последнее время они практически не формируются в структуре региональных бюджетов. Одна из причин такого

положения – недостаточная проработанность методологических, правовых и организационных основ функционирования фондов: на федеральном уровне Министерством финансов РФ разработаны лишь общие нормативные документы [62], в которых регламентируются только базовые принципы функционирования фонда муниципального развития. Кроме того, основным недостатком существующих схем распределения средств фонда муниципального развития является отсутствие эффективной системы стимулов для органов местного самоуправления к реализации активной социально-экономической и инвестиционной политики.

По мнению авторов [80], предоставление финансовых средств из этого фонда в виде целевых субсидий, грантов на развитие социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры муниципальных образований должно осуществляться с учетом соблюдения принципов:

- subsidiарности затрат, т.е. софинансирования инвестиционных программ и проектов из регионального и местных бюджетов;
- привлечения средств из внебюджетных источников, в т.ч. средств самообложения жителей поселений;
- наличия программ социально-экономического развития муниципальных образований на долгосрочную (среднесрочную) перспективу;
- наличия у муниципальных образований инвестиционных проектов, направленных на развитие экономической базы (потенциала);
- конкурсности участия муниципальных образований в расходовании целевого регионального (областного) фонда;
- учета уровня социально-экономического развития муниципальных образований по комплексу показателей.

На наш взгляд, для стимулирования и активизации развития муниципальных образований целесообразно формирование в субъектах РФ фонда муниципального развития (далее – ФМР), который может состоять из двух частей.

Первая часть фонда будет аккумулировать средства на приоритетную поддержку инвестиционных и социальных проектов в муниципальных районах, имеющих ниже среднего уровень социально-экономического развития. Предлагаемая методика определения уровня развития муниципальных районов и порядок распределения средств из данной части фонда состоят из следующих этапов.

На первом этапе определяются показатели, характеризующие уровень социально-экономического развития территорий. На основе методологических разработок по данной тематике авторов [32, 80] наиболее

адекватным для данной цели и позволяющим оценить ключевые сферы социально-экономического развития считаем следующий перечень показателей:

- объём промышленного производства на душу населения, тыс. руб.;
- объём производства сельскохозяйственной продукции на душу населения, тыс. руб.;
- объём инвестиций на душу населения, тыс. руб.;
- оборот розничной торговли на душу населения, тыс. руб.;
- объём платных услуг на душу населения, тыс. руб.;
- уровень зарегистрированной безработицы, %;
- число врачей на 10000 населения, чел.;
- число больничных коек на 10000 населения, штук;
- обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа на 1000 чел. населения;
- обеспеченность жильём, кв. м на человека;
- доля жилья, оборудованного водопроводом, %;
- доля жилья, оборудованного канализацией, %;
- доля жилья, оборудованного центральным отоплением, %;
- соотношение размера заработной платы и величины прожиточного минимума для трудоспособного населения, раз;
- собственные доходы районного бюджета на душу населения, тыс. руб.;
- коэффициент рождаемости, ‰;
- коэффициент смертности, ‰.

На втором этапе значения всех показателей нормируются, стандартизируются для прямых показателей (увеличение их значения свидетельствует о положительных тенденциях) по формуле:

$$k_i = X_i / X_{\text{срр}} \quad (3.1)$$

и для обратных показателей (увеличение их значения свидетельствует об отрицательных тенденциях) по формуле:

$$k_i = X_{\text{срр}} / X_i \quad (3.2)$$

где k_i – стандартизированное значение i -го показателя;

X_i – значение i -го показателя по району области;

$X_{\text{срр}}$ – среднее значение показателя по районам области.

На третьем этапе рассчитывается индекс уровня социально-экономического развития района ($I_{\text{срр}}$) – среднее отклонение по всем 17 показателям по формуле:

$$I_{сэп} = \frac{\sum_{i=1}^{17} k_i}{17}, \quad (3.3)$$

Этот индекс показывает, насколько лучше (при значении индекса выше 1) или хуже (ниже 1) средних значений по районам области значения всех 17 показателей, характеризующих социально-экономическое развитие данного муниципального района.

Финансовая поддержка из первой части фонда выделяется на проекты в муниципальных образованиях со значением индекса ниже 1. Размер поддержки для j -го муниципального образования (C_j) определяется по формуле:

$$C_j = A \cdot \frac{1 - I_{сэп} j}{\sum_{j=1}^m (1 - I_{сэп} j)}, \quad (3.4)$$

где A – размер фонда поддержки муниципальных проектов на год; $I_{сэп} j$ – значение индекса уровня социально-экономического развития j -го района области; m – число районов области.

Результаты расчетов индекса уровня социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области по итогам 2010 года представлены в таблице 3.13.

Таблица 3.13. **Значения индекса уровня социально-экономического развития районов Вологодской области в 2010 году**

| Район | Значение $I_{сэп}$ | Район | Значение $I_{сэп}$ |
|-----------------|--------------------|-----------------------|--------------------|
| Шекснинский | 1,404 | Междуреченский | 0,921 |
| Кадуйский | 1,398 | Кирилловский | 0,902 |
| Чагодощенский | 1,395 | Вытегорский | 0,880 |
| Сокольский | 1,187 | Белозерский | 0,873 |
| Вологодский | 1,157 | Устюженский | 0,862 |
| Грязовецкий | 1,078 | Нюксенский | 0,824 |
| Череповецкий | 1,026 | Верховажский | 0,772 |
| Великоустюгский | 1,007 | Вашкинский | 0,763 |
| Тотемский | 1,003 | Сямженский | 0,758 |
| Усть-Кубинский | 0,980 | Бабушкинский | 0,754 |
| Харовский | 0,978 | Никольский | 0,748 |
| Бабаевский | 0,966 | Вожегодский | 0,721 |
| Тарногский | 0,957 | Кичменгско-Городецкий | 0,659 |

Как видно из таблицы, в 2010 году лучше всего дела обстояли в Шекснинском, Кадуйском и Чагодощенском районах, значения показателей в которых в среднем были на 40% лучше средних значений по районам области. Противоположная ситуация наблюдалась в Кичменгско-Городецком районе, у которого значения показателей ниже средних по районам на 34%.

Таким образом, денежные средства из первой части фонда получают 17 районов области из 26, а при его размере в 100 млн. руб. распределение средств согласно формуле 3.4 будет выглядеть следующим образом (табл. 3.14).

Таблица 3.14. **Размер средств первой части фонда муниципального развития**

| Район | Объем средств из фонда, тыс. руб. | Район | Объем средств из фонда, тыс. руб. |
|----------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| Усть-Кубинский | 744,7 | Нюксенский | 6550,7 |
| Харовский | 808,1 | Верховажский | 8510,6 |
| Бабаевский | 1261,3 | Вашкинский | 8833,0 |
| Тарногский | 1597,7 | Сямженский | 9017,9 |
| Междуреченский | 2945,7 | Бабушкинский | 9182,6 |
| Кирилловский | 3641,9 | Никольский | 9407,8 |
| Вытегорский | 4459,8 | Вожегодский | 10426,8 |
| Белозерский | 4746,4 | Кичменгско-Городецкий | 12728,9 |
| Устюженский | 5136,1 | Итого | 100000,0 |

Субсидия из фонда выделяется муниципальному району на софинансирование расходов на реализацию мероприятий комплексных целевых программ социально-экономического развития. Объем средств фонда с распределением по районам устанавливается в первом полугодии каждого года. До 1 сентября все муниципальные районы представляют в соответствующий уполномоченный орган государственной власти области проекты (проект) в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, развития общественной инфраструктуры в пределах объема средств, выделяемых по первой части фонда. При этом должна определяться обязательная доля софинансирования данных проектов местным бюджетом и внебюджетными источниками (от 10 до 40%).

Реализуемый проект должен быть направлен на решение конкретной цели и задачи программы и иметь измеримый результат, выражающийся в повышении обеспеченности населения отдельными услугами, объектами инфраструктуры и т.д. В случае представления районом заявки по нескольким проектам выбирается наиболее качественный и результативный из них на основе алгоритма выявления победивших заявок для второй части фонда.

Объём финансирования расходов закладывается в бюджете на очередной финансовый год в разделе межбюджетных трансфертов. На наш взгляд, для осуществления данных мероприятий целесообразно формирование и реализация специальной целевой программы субъекта РФ (например, «Содействие социально-экономическому развитию муниципальных районов области»), в которой будут определены четкие параметры и цели поддержки развития муниципальных образований региона. Расчет объёма средств фонда по обозначенной выше методике проводится по итогам имеющейся у органов власти статистической или оперативной информации о развитии муниципальных районов. Поскольку, как правило, за один-два года существенной динамики развития районов не выявляется, определение объёма средств фонда возможно по тем данным, которые имеются.

Право на получение на конкурсной основе средств из **второй части** фонда муниципального развития (целевой программы) должен иметь любой муниципальный район или городской округ. Размер второй части фонда (программы) целесообразно установить равным размеру первой части. Данный фонд предназначен для долевого финансирования инвестиционных проектов (программ) развития (нового строительства, расширения, реконструкции, технического перевооружения) социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований с целью выравнивания уровня их социально-экономической обеспеченности.

Согласно методическим рекомендациям Минфина РФ [62], заявительный принцип и применение программно-целевого метода при подготовке требуемого пакета технико-экономической документации означают, что муниципальные образования, выражающие желание участвовать в конкурсе на получение средств ФМР, должны в указанные сроки направить в уполномоченный орган субъекта Федерации заявку с приложением требуемого пакета документов. Этот пакет включает в себя:

- бизнес-план инвестиционного проекта;
- технико-экономическое обоснование инвестиционного проекта, его проектно-сметную документацию;
- документы, подтверждающие наличие необходимых ресурсов либо возможность их приобретения для реализации проекта (договоры о поставках, подряде; правоустанавливающие документы на земельный участок, на котором предполагается реализовать проект и др.).

Кроме того, проекты муниципальных образований, представляемые на конкурс на получение средств из фонда, должны содержать цели и

задачи, конкретизирующие и обеспечивающие решение задач, определенных для соответствующих направлений расходования средств фонда (образование, здравоохранение, социальная политика и др.), а также показатели, позволяющие оценить вклад, который будет внесён в результате осуществления данного проекта в решение конкретной проблемы или вопроса местного значения. Непременным условием участия в конкурсе является также включение проектов в долгосрочные программы социально-экономического развития муниципального образования.

Выбор муниципальных образований, которым будут предоставляться субсидии из ФМР, производится на основе конкурса заявок, однако допущены к нему будут только муниципальные образования, прошедшие процедуру мониторинга платежеспособности и качества управления финансами и получившие оценку не ниже установленного уровня. Такая процедура проводится для того, чтобы уменьшить риск невыполнения проекта (программы) в случае прекращения финансирования из бюджета муниципального образования или невыполнения им обязательств по обслуживанию и погашению долга по привлеченным на эти цели заемным средствам. Количество и состав конечных индикаторов, включаемых в указанные методики, могут определяться субъектами Федерации на основе наиболее объективных и доступных им данных, позволяющих оценить платежеспособность и качество управления финансами с учетом типа муниципального образования. Можно предложить использовать в этих целях модернизированную методику комплексной оценки платежеспособности и качества управления финансами субъектов Федерации и муниципальных образований, разработанную Минфином России и предполагаемую к использованию в целях мониторинга финансов субфедеральных органов власти.

Основными количественными критериями конкурсного отбора инвестиционных проектов (заявок), представляемых муниципальными образованиями, являются:

- 1) уровень обеспеченности населения объектами социальной и инженерной инфраструктуры;
- 2) доля населения района, для которого актуальна реализация данного проекта;
- 3) доля софинансирования из фонда муниципального развития в общей стоимости проекта;

4) уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования;

5) срок реализации проекта и стоимость его реализации [65].

К качественным критериям относятся актуальность и необходимость реализации проекта, а также его подготовленность (наличие проектно-сметной документации, расчёт затрат, согласование с заинтересованными сторонами).

Шкала оценок для каждого критерия разрабатывается по специальной методике. Результатом оценки является интегральный показатель социально-экономической значимости (эффекта) проекта, выражаемый в баллах.

Ранжирование проектов проводится по показателю $K = Э/З$, где K – ранг проекта; $Э$ – социально-экономический эффект (в баллах); $З$ – общая сумма затрат на реализацию проекта [32].

Далее составляется список проектов в порядке убывания их ранга. Для каждого проекта указывается потребность в субсидиях из ФМР, которая определяется как произведение стоимости проекта и доли софинансирования из средств фонда. Для наименее обеспеченных муниципальных образований (индекс уровня социально-экономического развития которых менее 0,9) доля софинансирования из регионального фонда может быть максимальной (90%).

Субсидии предоставляются для первых n проектов, на которые хватит средств фонда.

Таким образом, внедрение инвестиционных субсидий из фонда (программы) регионального развития для оказания помощи муниципалитетам будет способствовать не только обновлению существующих объектов инфраструктуры и созданию новых, но и стимулированию реформирования муниципальных финансов, внедрению на муниципальном уровне среднесрочного бюджетного планирования, развитию программно-целевого метода, применению метода бюджетирования, ориентированного на результат.

Еще одной формой поддержки развития муниципальных образований и вовлечения населения в эти процессы являются *региональные программы, проекты поддержки местных инициатив*. Сущность данных программ заключается в выдвижении населением социально значимых для своих территорий проектов и софинансировании на конкурсной основе лучших проектов органами власти субъекта РФ и местными органами власти, бизнесом и населением.

По сути, проект по поддержке местных инициатив можно рассматривать как более сложную форму самообложения, которое предусмотрено статьями 55 и 56 ФЗ №131 и представляет собой разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Средства самообложения граждан зачисляются в состав доходов местного бюджета. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Рассмотрим механизм сбора средств самообложения.

Органы местного самоуправления могут проводить предварительные опросы и консультации с жителями для выявления мероприятий, в реализацию которых они готовы вложить свои средства в виде самообложения, а также необходимо разъяснить порядок сбора и контроля за расходованием денежных средств. Глава поселения совместно с представительным органом поселения могут оформить инициативу проведения референдума о самообложении граждан своими решениями без дополнительных затрат на сбор подписей. Вместе с тем инициировать референдум по закону имеют право и группы граждан, проживающих на соответствующей территории.

Внедрять механизмы самообложения на уровне района или городского округа практически нецелесообразно, так как нет такой проблемы, которая напрямую затрагивала бы всех жителей района и результатом решения которой могло бы воспользоваться большинство. Для установления порядка сбора и расходования средств самообложения представительный орган муниципального образования должен принять решение «О самообложении жителей в муниципальном образовании...».

После принятия на референдуме положительного решения составляются списки граждан, обязанных выплатить указанную сумму в местный бюджет, и им рассылаются соответствующие квитанции. Оплата производится через местные отделения банков в течение шести месяцев со дня принятия решения на референдуме. При этом должен обеспечиваться контроль со стороны населения за эффективным и целевым расходованием денежных средств и деятельностью

местной администрации. Глава муниципального образования обязан по истечении года после завершения уплаты средств отчитаться перед населением об их расходовании.

Эффект от самообложения заключается в возможности поступления дополнительных доходов в бюджеты поселений для решения конкретных, приоритетных для населения проблем. Социальный эффект самообложения заключается в улучшении условий жизни в конкретном населённом пункте, а население ощущает свою роль в местном самоуправлении.

Используемый в практике механизм поддержки местных инициатив имеет ряд принципиальных отличий от механизма самообложения. Во-первых, жители сами выявляют приоритетные для них местные проблемы, определяя механизмы их решения, а не участвуют в самообложении под заданную руководством муниципалитета или инициативной группой населения (10 человек) цель. Во-вторых, реализация местных инициатив, как правило, не финансируется населением, поскольку большая часть средств выделяется из регионального, местного бюджетов и представителями бизнеса. В-третьих, поддержка проектов осуществляется на конкурсной основе и тем самым определяются наиболее эффективные и качественные из них.

Активно развиваются программы поддержки местных инициатив (а также самообложение граждан) в муниципальных образованиях Кировской области. Правительство области ежегодно объявляет финансируемый в рамках меморандума о стратегическом партнёрстве до 2015 г., заключённого между Губернатором области и Всемирным банком, грантовый конкурс среди поселений на осуществление мероприятий по решению конкретных проблем местного значения (например, установка уличного освещения, строительство спортивной площадки и т.д.). Далее бюджетам поселений выделяются средства и с участием самих жителей ремонтируются, реконструируются и создаются новые отдельные объекты социальной и инженерной инфраструктуры в рамках разработанных проектов.

Как отмечает губернатор Кировской области, проект поддержки местных инициатив «в 2010-м году охватил 41 поселение, 6 муниципальных районов. В 2011-м был расширен на все территории региона, было реализовано 195 проектов в 36 районах. В 2012-м из 368 поселений заявки на участие в конкурсе подали 230 поселений из всех 39 районов области. В результате в 2012 году для реализации отобраны 229

местных инициатив от городских и сельских поселений и 30 инициатив от муниципальных районов. При этом, усреднённо по году, складываются следующие объёмы софинансирования: 71% – средства областного бюджета, 11% – население, 10% – бюджеты муниципального образования, 8% – спонсоры» [6]. На реализацию проекта в областном бюджете 2011 года было предусмотрено 150 млн. руб.

Механизм реализации проекта поддержки местных инициатив в Кировской области заключается в следующем.

Проблема, решаемая в рамках проекта, определяется на собрании (сходе) граждан. Муниципальное поселение может представить на конкурс несколько заявок. При этом устанавливаются ограничения на предельный размер заявки на финансирование проекта и в конечном счете от одного населённого пункта может финансироваться только один проект. Субсидии предоставляются из областного бюджета при условии софинансирования за счет средств местного бюджета, физических и юридических лиц. Подготовка заявки на участие в конкурсе осуществляется администрацией муниципального образования совместно с инициативной группой, состав которой утверждается сходом граждан. Если на территории функционируют органы территориального общественного самоуправления (КТОСы), инициатива может исходить от них, что позволит решать проблемы конкретной локализованной территории. Проект должен быть реализован, как правило, в течение одного календарного года. Муниципальные образования имеют право на получение субсидии при отсутствии финансирования объекта за счет других направлений расходов областного бюджета.

Порядок реализации проекта поддержки местных инициатив включает в себя следующие этапы:

1. Определение размера средств, направляемых из регионального бюджета на поддержку местных инициатив.
2. Проведение семинаров и организация обучающих тренингов для глав муниципальных образований и инициативных граждан, имеющих проекты и идеи, которые можно реализовать в конкретных населенных пунктах (тренинги и семинары можно проводить «кустовым» способом в нескольких районах области с приглашением представителей из других муниципалитетов).
3. Проведение собраний (сходов) населения в поселениях, желающих участвовать в данном проекте.
4. Прием заявок в региональную конкурсную комиссию.

5. Заседание конкурсной комиссии.
6. Подготовка и утверждение проекта постановления Правительства области о предоставлении субсидий.
7. Заключение соглашений с муниципалитетами.
8. Конкурсный отбор подрядчиков.
9. Выполнение работ.
10. Оценка эффективности и контроль за реализацией проекта.

Конкурсная комиссия для отбора проектов формируется из представителей органов исполнительной власти, общественных объединений в сфере местного самоуправления (ассоциация «Совет муниципальных образований региона», Общественные советы муниципальных районов). Конкурсный отбор проводится с учетом критериев, утвержденных Правительством области. Средний размер одной заявки в Кировской области в 2011 году составлял 1060,36 тыс. руб., а размер субсидий из областного бюджета на реализацию проекта – от 0,15 млн. руб. для Лузского района до 11,18 млн. руб. для Вятскополянского. Общая стоимость проектов составляла свыше 199 млн. руб., в том числе софинансирование областного бюджета – 144,6 млн. руб. (72,7%), населения – 23,9 млн. руб. (12,0%), муниципальных образований – 16,5 млн. руб. (8,3%), спонсоров (бизнеса) – 14,4 млн. руб. (7,2%). Большинство проектов имели в качестве софинансирования от населения и (или) спонсоров помимо денежного вклад в неденежной форме (труд, материалы пр.) [6].

Распределение объектов по проектам 2011 года было следующим (рис. 3.4).

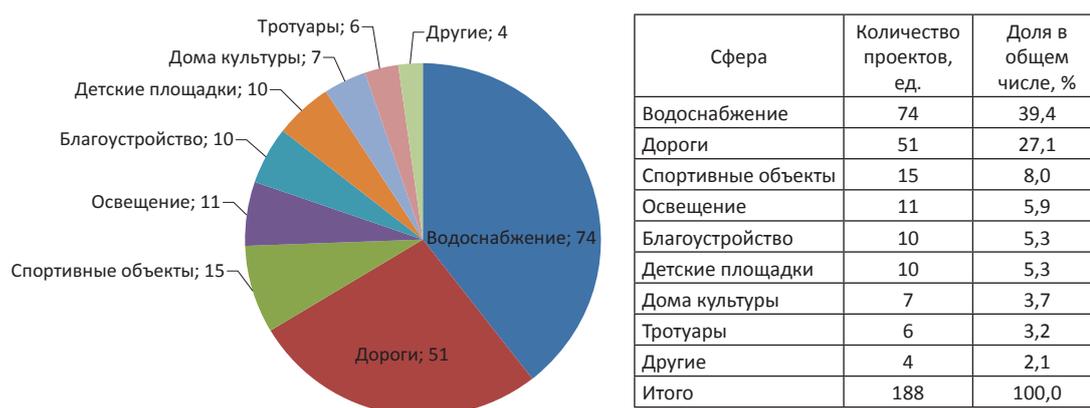


Рисунок 3.4. **Распределение проектов поддержки местных инициатив, реализованных в Кировской области в 2011 году**

Источник: Основные итоги реализации в 2011 году проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области // Официальный сайт Правительства Кировской области. – Режим доступа: <http://www.kirovreg.ru/social/rpmi/itog.php>

В Тверской области значения долей софинансирования проектов следующие: 90% суммы выделяется из областного бюджета, 7% – из местного, 3% – вложения местных жителей. Бюджетное финансирование ограничено фиксированной суммой – на реализацию каждого проекта будет выделяться до 500 тыс. руб. [48].

В Алтайском крае по данной схеме работает Губернаторский фонд поддержки местных инициатив, объём которого на 2012 год составил 15 млн. руб. [18, 106]. Максимальный размер одного гранта – 2 млн. руб., при этом он не может превышать 60% от стоимости проекта.

Приоритетными направлениями предоставления грантов в Алтайском крае являются следующие: обустройство микрорайонов, включая ремонт дорог, освещение улиц, организацию тротуаров и т.д.; создание и обустройство сельских парков, зон отдыха, площадей и набережных; создание, обустройство спортивных и детских игровых площадок; очистка озёр, рек; иные проекты, направленные на решение вопросов местного значения в сельских территориях.

С целью оценки проектов, принятых для участия в конкурсе, в Алтайском крае используются такие критерии, как:

- актуальность для муниципального образования;
- социальная значимость;
- уровень софинансирования проекта его инициаторами;
- уровень участия населения сельского поселения;
- реалистичность: обозначенная в проекте цель должна быть достижимой в его рамках, а задачи – выполнимыми;
- степень участия молодежи в реализации проекта [18].

Такая же практика поддержки местных инициатив существует и в Ставропольском крае, где муниципальным образованиям уже с 2007 г. выделяются субсидии из Регионального фонда софинансирования расходов на реализацию приоритетных проектов. Общий размер субсидий из фонда в 2009–2011 годах ежегодно составлял 64-65 млн. руб. в год [74].

Таким образом, проекты поддержки местных инициатив являются формой государственного софинансирования выдвинутых непосредственно населением приоритетных проектов муниципалитетов в сфере образования (реконструкция зданий под детские сады, создание частных детских садов и т.д.), культуры и отдыха (восстановление и реконструкция памятников и т.д.), инфраструктуры (водоснабжение, дороги и т.д.). Причём приоритетные проблемы и механизмы

их решения (разработка идеи реализации, бизнес-планов) определяются инициативными гражданами, имеющими возможность финансово и в других формах участвовать в реализации проектов.

Вместе с тем существует и другая форма поддержки местных инициатив – так называемые *фонды местных сообществ* (далее – ФМС), которые аккумулируют благотворительный капитал как корпоративных, так и частных доноров (коммерческих и некоммерческих организаций и физических лиц), а также международных благотворительных фондов и, в меньшей мере, средства бюджетов различных уровней.

Технология фондов местных сообществ впервые была применена в США в 1914 г. Фонд местного сообщества (*community foundation*) определяется как некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории и имеет целью объединение экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества и повышения качества жизни населения [46].

В настоящее время ФМС (всего 1440) действуют более чем в 50 странах Западной и Восточной Европы, Северной и Южной Америки. В США сосредоточено около половины всех ФМС (порядка 600). Большая часть фондов была образована в последние три десятилетия [45]. Фонды становятся социальным механизмом, помогающим органам власти решать проблемы повышения качества жизни населения.

В России первый ФМС создан в 1998 г. Это был городской благотворительный фонд – «Фонд Тольятти». В 2003 г. создано Партнёрство фондов местных сообществ, единое сообщество, ориентированное на «развитие гражданского общества через улучшение качества жизни местных сообществ на основе развития и продвижения технологий социальной стабильности» (миссия Партнёрства ФМС). В конце 2000-х годов в Партнёрстве насчитывалось уже 26 фондов.

Фонд местного сообщества распределяет ресурсы среди НКО и инициативных групп граждан на конкурсной основе. Решение о выделении средств принимают грантовый комитет и экспертные советы, в состав которых входят представители трех секторов местного сообщества и эксперты в обозначенной проблематике. Управление фондом осуществляется самим сообществом опосредованно – через паритетное представительство органов власти, бизнеса, общественности и некоммерческого сектора.

Механизм отбора заявок обязательно включает участие экспертных советов. Под каждое тематическое направление, как правило,

формируется отдельный совет, в котором участвуют специалисты из соответствующих областей, эксперты из доноров (благотворителей со стороны бизнеса, индивидуальных благотворителей) и стейкхолдеров.

Объем выделяемых грантополучателям средств заметно варьируется в зависимости от конкретного фонда. При этом существуют две модели, описывающие пропорции распределения средств. В первой модели основной статьей расходов является выделение грантов, которые в некоторых случаях достигают 95% бюджета. Данная схема свойственна преимущественно небольшим фондам, ориентированным на организацию конкурсов. Вторая модель более характерна для крупных развитых фондов, которые стремятся к диверсификации реализуемых программ и проектов. Выделение грантов здесь составляет менее половины всего бюджета. Так, примерно каждый пятый фонд на реализацию собственных программ выделяет более 75% бюджета [45]. Средний размер гранта достаточно унифицирован по всем регионам и составляет 30 тыс. руб. Размер мини-гранта приравнивается к 5 или 10 тыс. руб. В случае выделения целевого финансирования от донора под конкретный проект размер гранта может достигать 300 000 руб. и более [45].

Таким образом, ФМС покрывает значительную область социально ориентированной деятельности в сообществе. Благодаря конкурсной технологии фонды способствуют достаточно оперативному решению социальных запросов сообщества, в то время как органы власти могут нуждаться в больших человеческих и временных ресурсах для организации решения задач [45].

Фонды сотрудничают как с муниципальными и региональными, так и с федеральными органами власти. Чаще всего они взаимодействуют с органами местного самоуправления, прежде всего в силу совпадения интересов, в решении социальных проблем территории. В основном взаимодействие происходит со структурными подразделениями органов власти, занимающихся социальной политикой (комитеты по молодежной политике, департаменты социального развития и здравоохранения, департаменты социальной защиты населения, департаменты экономического развития, городские центры занятости и т.д.). Кроме того, фонды сотрудничают с должностными лицами органов местного самоуправления. В основе интереса местной власти к фондам лежат ограниченность муниципальных бюджетов и нехватка штатных сотрудников для оказания помощи нуждающимся жителям территории. В этих условиях ФМС, реализуя свои программы, частично берут на себя выполнение

функций местного самоуправления. Данные фонды оказывают органам власти консультационные и информационные услуги. Руководители ФМС приглашаются на конференции, совещания, собрания в органы власти в качестве экспертов по социально значимым вопросам развития муниципалитета. Органы власти, в свою очередь, также консультируют представителей ФМС и предоставляют необходимую информацию для реализации проектов по решению какой-либо проблемы местного значения. Представители органов власти могут участвовать в работе попечительского совета фондов. Такое взаимодействие способствует формированию имиджа ФМС среди групп целевой аудитории, а именно среди коммерческих структур и подразделений органов власти. Фонды накапливают социальный капитал и встраиваются в социальные сети, что облегчает дальнейший поиск финансирования [45, 46].

Финансирование ФМС из местного бюджета в большинстве случаев принимает форму участия в реализации целевых программ муниципальных органов власти, а также при выполнении работ по муниципальному или государственному заказам.

Создание фонда местного сообщества происходит в несколько этапов. *На первом этапе* необходимо формирование инициативной группы, которая разъяснит представителям власти, бизнеса и некоммерческих организаций идею модели ФМС.

На втором этапе ведется разработка устава и привлекаются организации, которые могут выступить в числе учредителей фонда. Ими могут быть коммерческие структуры, частные лица, а также некоммерческие организации (в этом случае они в дальнейшем не будут получать финансирование из средств фонда). Как показывает практика, в качестве соучредителей целесообразно пригласить бизнес-ассоциации, крупные и средние коммерческие организации, работающие на территории будущего базирования фонда, и наиболее авторитетные и профессиональные некоммерческие организации [105].

Учредителями не могут выступать государственные органы и органы местного самоуправления. Организации-учредители делегируют своих представителей в совет учредителей и входят в попечительский совет и правление фонда. Кроме учредителей в органы управления фонда (только в попечительский совет и правление) могут входить представители муниципальных властей и общественных структур, не являющихся учредителями фонда.

Третьим этапом создания фонда, следующим за его регистрацией, является определение направлений финансирования, приоритетных для данного региона. С этой целью проводятся оценка состояния региона, при необходимости – специальные исследования, чтобы выбранные цели были понятны местному сообществу и могли обеспечить получение финансирования со стороны бизнеса.

Четвертый этап – организация первого грантового конкурса, призванного показать эффективность и профессионализм работы фонда. Под выбранные стратегические цели привлекаются средства бизнеса и других источников, а затем проводится открытый конкурс грантов [105].

Следует отметить, что в настоящее время фонды продолжают накапливать средства долгосрочного финансирования (капитал), что говорит о повышении доверия со стороны благотворителей. Распределение объема капитала по фондам, существующим в ряде городов России, представлено в таблице 3.15.

Таблица 3.15. **Распределение объема фондов местных сообществ по ряду городов России, руб. [105]**

| Город | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | На июнь 2010 г. |
|---------------|------------|------------|------------|-----------------|
| Первоуральск | 8 120 000 | 10 420 000 | 13 070 000 | 10 700 000 |
| Пермь | 400 000 | 397 840 | 0 | 0 |
| Рубцовск | 100 000 | 350 000 | 580 000 | 1 140 000 |
| Тельшай | 800 644 | 953 580 | - | - |
| Тольятти | 41 250 000 | 50 400 866 | 54 415 000 | 62 686 000 |
| Тюмень | 1 032 000 | 1 032 000 | 1 032 000 | - |
| Чайковский | 2 000 000 | 2 300 000 | - | - |
| Шелехов | 4 500 000 | 4 500 000 | - | - |
| Кирово-Чепецк | - | 10 000 | - | - |
| Пенза | - | 183 655 | 1 352 227 | 1 926 077 |

Кроме того, фонды местных сообществ могут привлекать ресурсы различных международных организаций, например Британского благотворительного фонда CAF, имеющего свое представительство в России, на базе которого создано партнерство фондов местных сообществ. Направлением его деятельности является координация функционирования таких фондов России, методическое и консультационное сопровождение вновь создаваемых фондов [69].

Таким образом, фонды местных сообществ позволяют привлекать благотворительные средства, средства заинтересованных участников,

населения и бюджетов для грантовой поддержки по проектам развития местных сообществ для реализации проектов в муниципальных образованиях в социальной сфере, сфере развития гражданского общества. В этом заключается главное отличие фондов местных сообществ от фондов муниципального развития. Вместе с тем данные фонды созданы лишь в небольшом количестве регионов, хотя их функционирование способствует повышению гражданской активности населения, вовлечению его в процессы развития территорий, аккумуляции и организационному соединению различных представителей бизнеса, желающих содействовать развитию территорий. Целесообразной, на наш взгляд, является апробация данной технологии в каком-либо крупном муниципальном образовании Вологодской области (например, в г. Вологде или в г. Череповце). В случае положительного опыта данная технология может распространяться и на другие территории. В то же время возможно более активное подключение регионального или местного бюджета к финансированию проектов фондов. Это будет способствовать консолидации усилий населения, бизнеса и власти для достижения общей цели – повышения качества и комфортности жизни населения региона.

В заключение следует отметить, что и фонды (программы) муниципального развития, и фонды местных сообществ представляют дополнительную и весьма эффективную возможность для согласования интересов и объединения усилий и ресурсов органов власти, бизнеса и населения в целях активизации развития муниципальных образований, вовлечения местных ресурсов в воспроизводственный процесс, определения приоритетных направлений и проектов решения проблем территорий.

3.4. Мониторинг как механизм обратной связи в муниципальном управлении

В основе организации эффективной системы местного самоуправления лежит принцип, заключающийся в тесном сотрудничестве органов власти и населения муниципального образования при решении наиболее важных вопросов местного значения. Деятельность местных органов власти при этом должна опираться на принципы открытости и гласности, а городское сообщество, своим одобрением или неодобрением, может оценивать эффективность принимаемых управленческих решений.

Для организации эффективного городского управления необходимо наличие обратной связи (рис. 3.5). В роли управленческого воздействия выступают конкретные мероприятия и нормативно-правовые акты администрации города (постановления, решения и др.). Наиболее важным каналом обратной связи в данном случае может являться изучение общественного мнения, представляющего собой совокупность мнений людей по какому-либо вопросу, проблеме городского развития [8].

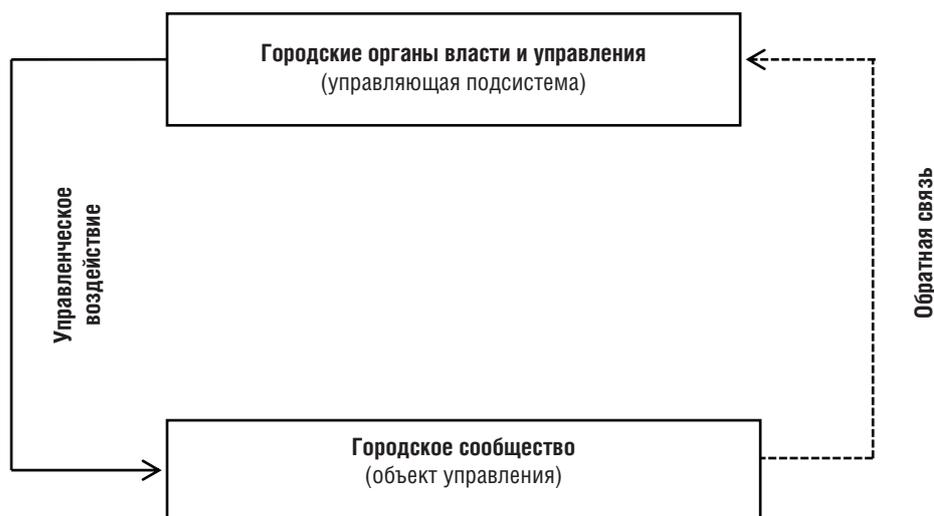


Рисунок 3.5. Осуществление принципа обратной связи в управлении развитием города [53]

Изучение общественного мнения необходимо не только в случае возникновения проблемных ситуаций в городе, но и при разработке и реализации решений, затрагивающих жизненно важные интересы широких слоев населения [68].

Заметим, что обращение к общественности города особенно актуально в следующих основных случаях:

- при разработке ориентиров социально-экономического развития муниципального образования;
- для выяснения степени согласия жителей с политикой, проводимой местными органами власти;
- при необходимости выявления точки зрения общественности по готовящимся управленческим решениям;
- при неясности общественных потребностей и интересов, направленности их развития;
- для оценки деятельности органов государственного управления, политических партий и движений.

Постоянная и объективная обратная связь обеспечивается регулярным проведением мониторинга общественного мнения. Главными и наиболее распространенными методами его изучения в настоящее время являются социологические опросы, которые позволяют сравнительно быстро и экономно получать систематическую и точную информацию о мнениях людей [40].

Основой процедуры опроса выступает анкетирование. По количеству опрашиваемых оно может быть групповым или индивидуальным. Групповые опросы проводятся по месту жительства или работы населения, а также в других местах массового скопления респондентов. Чаще всего это беседа, в ходе которой исследователь стремится вызвать дискуссию в группе.

При проведении индивидуального анкетирования исследователь вступает в контакт с опрашиваемым опосредованно, через анкету. Мнение каждого опрашиваемого регистрируется на отдельных опросных листах.

Организация системы регулярного мониторинга позволяет вовремя выявлять основные проблемы жизнеобеспечения жителей города, отслеживать изменения их потребностей, определять уровень социального напряжения в обществе, а также оценить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Потенциальными потребителями полученных в ходе мониторинга общественного мнения результатов могут быть:

- организации, обеспечивающие функционирование системы местного самоуправления и выполнение государственных функций на местном уровне (местные органы власти и отделения государственных органов, муниципальные службы);
- специализированные учреждения и организации социального профиля (службы занятости, социальные службы);
- организации общественно-политического характера (партии, движения), кандидаты на выборные должности;
- коммерческие организации, нуждающиеся в специальной информации о местном сообществе (например, об уровне обеспеченности города различными видами услуг) [8].

С 1996 года Институт социально-экономического развития территорий РАН проводит специальные опросы, посвященные изучению условий проживания в г. Вологде. Основной целью данных социологических опросов является:

1. Выявление динамики оценок населением условий проживания и деятельности органов местного самоуправления города Вологды.

2. Определение проблем, снижающих удовлетворенность жителей областного центра условиями проживания и взаимодействием с местными органами власти.

3. Определение направлений и конкретных мероприятий, реализация которых будет способствовать улучшению условий проживания населения города Вологды.

Стандартизированная анкета включает в себя широкий перечень вопросов о состоянии городской инфраструктуры, работе городских служб, удовлетворённости населения деятельностью местных органов власти и т.д.

Для учёта особенностей проживания в различных частях города его территория была разбита на несколько районов, которые мы условно назвали центральными (микрорайоны Восточный, Западный, Центральный, Заречье) и окраинными (наиболее удалённые от центра города – микрорайоны Лоста, Лукьяново, Прилуки, с. Молочное).

Распределение респондентов по районам города представлено в таблице 3.16.

Таблица 3.16. **Распределение респондентов по районам города**

| Район города | Количество респондентов, человек |
|-------------------------------|----------------------------------|
| Центральные районы (Ц) | 600 |
| В т.ч.: мкр. Центральный | 150 |
| мкр. Заречье | 150 |
| мкр. Восточный | 150 |
| мкр. Западный | 150 |
| Окраинные районы (О) | 200 |
| В т.ч.: с. Молочное | 50 |
| мкр. Прилуки | 50 |
| мкр. Лоста | 50 |
| мкр. Лукьяново | 50 |
| Итого | 800 |

В опросе принимали участие члены домохозяйств в возрасте старше 18 лет. Основные характеристики выборки представлены в таблице 3.17.

Распределение респондентов по полу и возрасту соответствует генеральной совокупности населения г. Вологды (согласно половозрастным показателям статистических сборников), что позволяет оценивать полученные результаты как достаточно достоверные. Ошибка выборки по опросу не превышает 3 – 4% [54].

Таблица 3.17. **Характеристика респондентов г. Вологды**

| Показатели | Год* | | | | |
|---|------|-------|-------|------|------|
| | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2012 |
| Общее количество опрошенных, чел. | 800 | 800 | 800 | 800 | 800 |
| Распределение респондентов по полу и возрасту, % | | | | | |
| Мужчин: до 30 лет | 13,1 | 10,5 | 13,0 | 13,0 | 12,8 |
| 30-60 лет | 24,0 | 27,1 | 23,75 | 23,8 | 23,1 |
| старше 60 лет | 6,0 | 5,3 | 5,75 | 6,0 | 5,8 |
| Женщин: до 30 лет | 15,6 | 11,69 | 14,8 | 14,8 | 15,4 |
| 30-55 лет | 25,6 | 27,4 | 25,2 | 25,1 | 26,0 |
| старше 55 лет | 15,6 | 17,9 | 17,0 | 17,3 | 17,0 |
| Распределение респондентов по уровню образования, % | | | | | |
| Начальное | 0,8 | 1,0 | 0,9 | 1,4 | 0,5 |
| Неполное среднее | 6,4 | 4,8 | 5,3 | 6,3 | 4,8 |
| Средняя школа, в т.ч. ПТУ со средним образованием | 21,8 | 26,5 | 21,6 | 20,4 | 45,0 |
| Незаконченное высшее (не менее 3 курсов вуза) | 10,4 | 8,5 | 11,0 | 8,1 | 10,8 |
| Высшее | 27,3 | 18,8 | 27,9 | 27,9 | 37,4 |
| * Здесь и далее в таблицах указан год проведения опроса. Оценка условий проживания осуществлялась за предыдущий год. В 2010 г. мониторинг условий проживания по большинству вопросов не проводился. | | | | | |

Результаты, полученные в ходе ежегодно проводимого мониторинга, позволяют констатировать слабое взаимодействие власти и населения, снижение социальной и политической активности жителей областного центра. Так, если в 2007 г. не желали принимать участие в обсуждении актуальных вопросов городского развития около 30% жителей, то по итогам опроса 2012 г. – уже 36,4% (табл. 3.18).

Таблица 3.18 **Формы возможного участия населения в обсуждении актуальных вопросов развития г. Вологды (% от числа ответивших)**

| Форма обсуждения | 2003 – 2004 гг. (среднее) | 2007 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г., п.п. |
|--|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Социологический опрос | 42,3 | 33,1 | 28,6 | 24,1 | 33,0 | -0,1 |
| Телефоны горячей линии | 38,2 | 17,5 | 26,8 | 22,5 | 17,4 | -0,1 |
| Обсуждение на страницах газет и журналов | 32,3 | 10,8 | 9,5 | 6,9 | 7,5 | -3,3 |
| Заседания рабочих групп | 17,2 | 10,1 | 3,9 | 9,3 | 5,3 | -4,8 |
| «Открытая» студия на телевидении и радио | 30,7 | 8,0 | 5,5 | 8,8 | 5,0 | -3,0 |
| Общегородская конференция | 14,4 | 6,9 | 3,4 | 5,9 | 5,6 | -1,3 |
| Никакая | 14,5 | 30,6 | 34,9 | 28,6 | 36,4 | +5,8 |

Несмотря на это, многие вологжане (в 2012 г. – 33%) относят социологические опросы к числу наиболее предпочтительных форм участия населения в обсуждении актуальных вопросов городского развития, на втором месте – телефоны «горячей линии» (17,4%) и завершают «рейтинг» – дискуссии на страницах газет и журналов (7,5%).

Организация эффективной обратной связи предполагает наличие в СМИ прозрачной и открытой информации о деятельности местных органов власти. Вместе с тем, судя по данным мониторинга, можно сделать вывод о снижении удовлетворённости населения освещением в СМИ деятельности местных органов власти. Так, если в 2007 году имеющаяся информация позволяла объективно судить о деятельности администрации города с точки зрения 6,8% опрошенных, то в 2012 году – только 4,5%. Причем каждый пятый ответивший признал информацию недостаточной и неполной, что на 6,7 п.п. выше уровня 2007 года (табл. 3.19).

Таблица 3.19. **Оценки вологжанами качества и полноты информации СМИ о деятельности администрации города** (% от числа опрошенных, без учёта затруднившихся ответить)

| Вариант ответа | 2003 – 2004 гг. (среднее) | 2007 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г., п.п. |
|-------------------------|------------------------------|---------|---------|---------|---------|----------------------------|
| Да, вполне позволяет | 19,5 | 6,8 | 7,0 | 10,3 | 4,5 | -2,3 |
| Скорее да, чем нет | 30,5 | 13,1 | 19,8 | 21,3 | 20,0 | +6,9 |
| Скорее нет, чем да | 24,2 | 28,3 | 20,0 | 21,8 | 24,6 | -3,7 |
| Совершенно не позволяет | 6,0 | 12,9 | 13,5 | 16,4 | 19,6 | +6,7 |

Подчеркнем, что основным информационным каналом для большинства горожан в настоящее время является телевидение. Особой популярностью пользуются телеканалы TV-7 и «Русский Север». Кроме того, население посещает официальные сайты Администрации Вологды и городской Думы (на это указали 18,6% опрошенных). Во встречах с работниками администрации участвуют лишь 3,8% жителей, причём такого рода мероприятия чаще проводятся в окраинных районах города (рис. 3.6).

Результаты опроса, проведенного в 2012 году, выявили тенденцию улучшения условий проживания. Так, в 2007 – 2012 гг. произошло увеличение на 14 п.п. удельного веса жителей, считающих условия проживания в областном центре «хорошими» и «скорее хорошими, чем плохими» (рис. 3.7). Доля негативных оценок снизилась с 38 до 30%. Следует отметить, что этот показатель находится на минимальном за весь исследуемый период уровне. Данные процессы во многом связаны с преодолением трудностей, вызванных мировым финансово-экономическим кризисом, последствия которого на протяжении 2008 – 2011 гг. оказывали существенное дестабилизирующее влияние на социально-экономическое развитие не только области, но и г. Вологды.

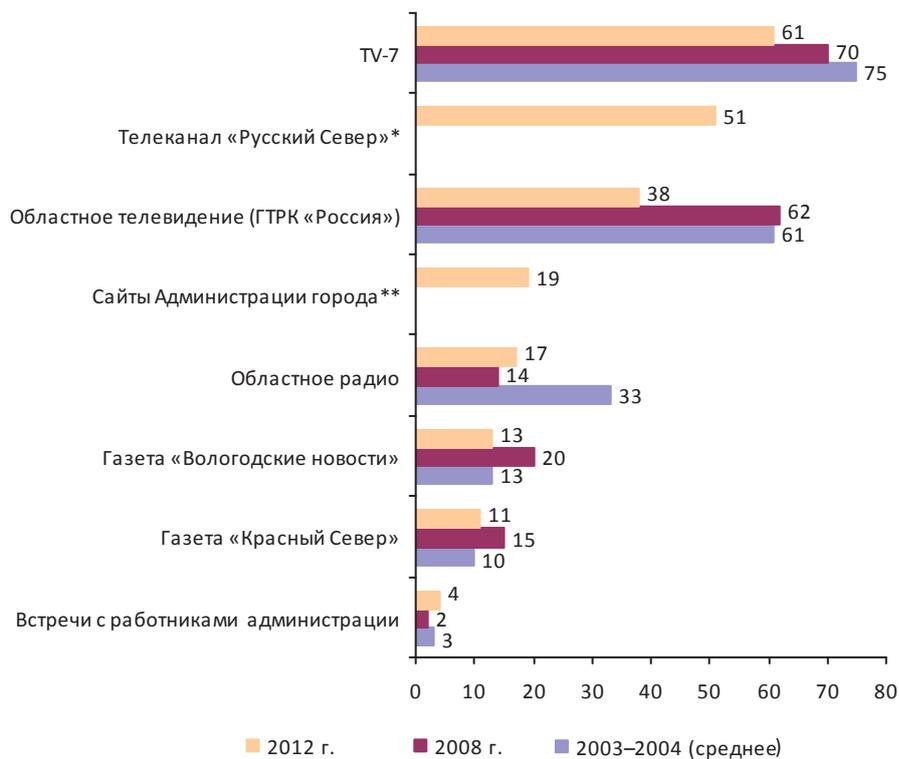


Рисунок 3.6. **Основные источники информации о деятельности городской администрации** (% от числа опрошенных; респондент выбирал три наиболее часто используемых источника)

* Данный вариант ответа впервые был включён в анкету 2012 года.

** Данный вариант ответа впервые был включён в анкету 2009 года.

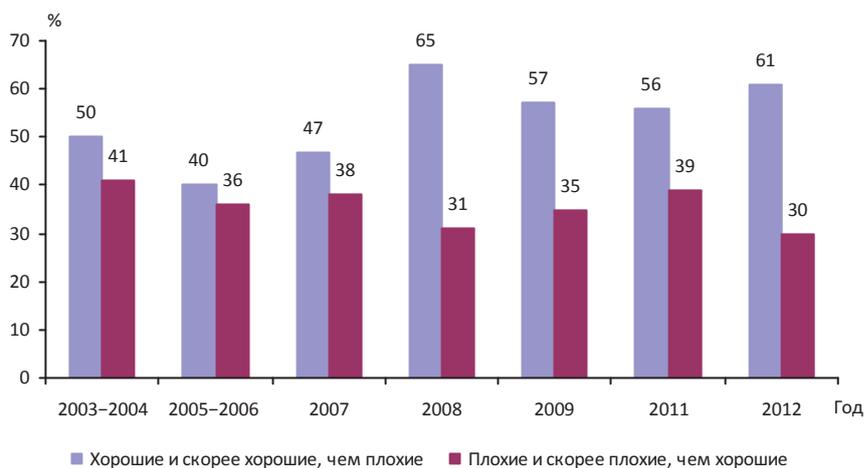


Рисунок 3.7. **Оценка населением условий проживания в г. Вологде** (% от числа опрошенных, без учёта затруднившихся ответить)

В целом можно констатировать снижение дифференциации районов города по условиям проживания. Так, 52% жителей мкр. Прилуки по итогам опроса 2012 года считали их хорошими, тогда как в 2007 году аналогичную оценку дали только 28% ответивших (табл. 3.20). Удельный вес жителей, признавших «хорошими» и «скорее хорошими, чем плохими» условия проживания в Лосте, увеличился на 18 п.п. Исходя из этого, отметим, что проблемы социально-экономического развития окраинных территорий стали решаться городскими властями более эффективно.

Таблица 3.20. **Условия проживания в районах г. Вологды** (в % от числа опрошенных, без учёта затруднившихся ответить)

| Год опроса | Центр | Заречье | Восток | Запад | Молочное | Прилуки | Лоста | Лукьяново |
|---|-------|---------|--------|-------|----------|---------|-------|-----------|
| <i>Хорошие и скорее хорошие, чем плохие</i> | | | | | | | | |
| 2007 | 53,3 | 42,6 | 56,0 | 31,4 | 54,0 | 28,0 | 34,0 | 68,0 |
| 2008 | 78,7 | 71,3 | 74,7 | 72,0 | 60,0 | 30,0 | 52,0 | 56,0 |
| 2009 | 58,7 | 36,7 | 65,3 | 46,0 | 58,0 | 16,0 | 44,0 | 74,0 |
| 2011 | 52,0 | 40,6 | 44,0 | 34,6 | 64,0 | 24,0 | 48,0 | 30,0 |
| 2012 | 72,0 | 56,6 | 66,0 | 64,0 | 20,0 | 52,0 | 52,0 | 68,0 |
| <i>Плохие и скорее плохие, чем хорошие</i> | | | | | | | | |
| 2007 | 36,0 | 52,7 | 38,7 | 66,0 | 36,0 | 58,0 | 60,0 | 24,0 |
| 2008 | 15,3 | 18,0 | 23,3 | 21,3 | 32,0 | 62,0 | 44,0 | 32,0 |
| 2009 | 24,0 | 50,0 | 16,0 | 34,0 | 34,0 | 80,0 | 54,0 | 24,0 |
| 2011 | 20,6 | 40,0 | 24,0 | 33,3 | 22,0 | 62,0 | 40,0 | 40,0 |
| 2012 | 24,6 | 36,7 | 26,0 | 23,3 | 74,0 | 26,0 | 40,0 | 8,0 |

Наиболее благоприятными для проживания были признаны Центральный (с точки зрения 72% населения), Восточный (66%) районы города и Лукьяново (68%).

Проблемной территорией является с. Молочное, где отмечается сокращение положительных оценок на 34 п.п., а по итогам 2012 года около $\frac{3}{4}$ населения оценили условия проживания в нем как «плохие» и «скорее плохие, чем хорошие». Данное обстоятельство, на наш взгляд, связано с наличием целого ряда проблем в социально-экономическом развитии этого села: низкая обеспеченность объектами досуга, нехватка мест в учреждениях дошкольного образования, плохое состояние дорог и др. Кроме того, упразднение в 2012 году управления администрации города Вологды по селу Молочное привело к снижению оперативности решения органами власти насущных проблем жителей, что также могло негативно повлиять на оценки условий проживания. Консолидировать

усилия власти и населения в решении вопросов развития территории призвана деятельность территориального общественного самоуправления «Молочное». Однако ТОС «Молочное» только начал свою деятельность, поэтому говорить о достигнутых результатах пока преждевременно.

Снижение различий между районами в условиях проживания населения подтверждается и расчетом индекса комфортности (табл. 3.21).

Таблица 3.21. Динамика индекса комфортности в районах г. Вологды*

| Район | 2003 – 2004 гг. (среднее) | 2005 – 2006 гг. (среднее) | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. |
|---|------------------------------|------------------------------|---------|--------------------------|---------|---------|--------------------------------|
| 1. Центральный | 0,42 | 0,30 | 0,35 | 0,42 | 0,24 | 0,43 | 0,49 |
| 2. Заречье | 0,19 | 0,03 | -0,08 | 0,52 | 0,67 | 0,03 | 0,21 |
| 3. Восточный | 0,21 | 0,15 | 0,51 | 0,32 | 0,51 | 0,41 | 0,43 |
| 4. Западный | 0,19 | 0,10 | 0,11 | 0,36 | -0,12 | 0,08 | 0,47 |
| 5. с. Молочное | 0,43 | 0,01 | 0,19 | 0,35 | -0,22 | 0,63 | -0,57 |
| 6. Прилуки | -0,38 | -0,33 | -0,34 | -0,86 | -0,67 | -0,44 | 0,33 |
| 7. Лоста | -0,72 | -0,25 | -0,27 | 0,20 | 0,35 | 0,23 | 0,13 |
| 8. Лукьяново | -0,20 | 0,07 | 0,48 | 0,65 | 0,6 | 0,08 | 0,79 |
| Оценочный индекс | | Выше среднего (0,34; 1,0) | | Средний (-0,33; 0,33) | | | Ниже среднего (-1,0; -0,34) |
| * Индекс комфортности проживания рассчитывается по следующей формуле: | | | | | | | |
| $I_k = \frac{\text{Доля положительных оценок условий проживания} - \text{Доля отрицательных оценок условий проживания}}{\text{Доля положительных оценок условий проживания} + \text{Доля отрицательных оценок условий проживания}}$ | | | | | | | |

Наряду с улучшением условий проживания жители города отметили положительные изменения и в его внешнем облике. В 2012 году, как и по результатам предыдущих опросов, большинство ответивших дали высокую оценку внешнему виду зданий, работам по озеленению, уборке снега. Однако крайне низко оценивается обеспеченность зонами отдыха (в среднем по городу – 2,65 балла), а также качество ремонтных работ на улицах (2,7 балла) (табл. 3.22).

Неэффективное взаимодействие органов власти и бизнеса приводит к возникновению проблем, снижающих удовлетворённость условиями проживания в городе. По-прежнему одну из самых острых проблем представляет невысокое качество жилищно-коммунальных услуг. Так, 88% населения не удовлетворены качеством питьевой воды, 73,5% – качеством теплоснабжения своего дома. В числе других важнейших проблем – плохое состояние тротуаров и дорог (90,1%), нехватка мест для парковки автомобилей на придомовой территории (85,4%) (табл. 3.23).

Таблица 3.22. **Оценка жителями внешнего облика районов г. Вологды**
(средний балл по 5-балльной шкале: 5 – хорошее, нормальное состояние, ...
1 – крайне неудовлетворительное)*

| Оцениваемые параметры | 2007 г. | | 2008 г. | | 2009 г. | | 2011 г. | | 2012 г. | | 2012 г. к 2007 г. +/- | |
|-------------------------------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|-----------------------|------|
| | Ц | О | Ц | О | Ц | О | Ц | О | Ц | О | Ц | О |
| Внешний вид зданий | 3,0 | 2,6 | 2,6 | 3,4 | 2,7 | 3,1 | 2,9 | 2,9 | 3,2 | 3,0 | +0,2 | +0,4 |
| Зелёные насаждения | 2,7 | 2,8 | 2,8 | 3,2 | 2,7 | 3,1 | 2,9 | 3,2 | 3,3 | 3,1 | +0,6 | +0,3 |
| Чистота на улицах | 2,6 | 2,5 | 2,5 | 3,0 | 2,5 | 2,9 | 2,7 | 2,8 | 3,1 | 3,1 | +0,5 | +0,6 |
| Качество ремонтных работ улиц | 2,2 | 2,0 | 2,0 | 2,9 | 2,1 | 2,7 | 2,4 | 2,6 | 2,7 | 2,7 | +0,5 | +0,7 |
| Порядок во дворах домов | 2,5 | 2,6 | 2,6 | 3,1 | 2,5 | 2,8 | 2,8 | 2,8 | 3,0 | 3,2 | +0,5 | +0,6 |
| Уборка снега | 3,0 | 3,1 | 3,1 | 3,3 | 2,9 | 3,1 | 2,7 | 2,8 | 3,1 | 3,2 | +0,1 | +0,1 |
| Наличие зон отдыха | 2,2 | 2,0 | 2,0 | 2,8 | 2,1 | 2,5 | 2,3 | 2,5 | 2,6 | 2,7 | +0,4 | +0,7 |

* Средний балл по годам вычислялся по формуле средневзвешенной. Буквами Ц и О обозначены соответственно центральные и окраинные районы города.

Таблица 3.23. **Оценка вологжанами значимости проблем жизнеобеспечения города**
(% от числа опрошенных)

| Проблема | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г., п.п. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Плохое состояние тротуаров и дорог | 91,9 | 82,8 | 89,9 | 70,9 | 90,1 | -1,8 |
| Неудовлетворительное качество питьевой воды | 86,6 | 82,1 | 88,5 | 77,5 | 88,0 | +1,4 |
| Нехватка мест для парковки автомобилей на придомовой территории | 79,8 | 72,8 | 83,8 | 70,5 | 85,4 | +5,6 |
| Неудовлетворительное состояние дворов | 81,8 | 79,8 | 82,9 | 71,5 | 85,3 | +3,5 |
| Неудовлетворительная транспортная связь с другими районами города | 61,0 | 61,6 | 68,4 | 51,9 | 78,8 | +17,8 |
| Неудовлетворительная криминогенная обстановка | 67,1 | 63,6 | 69,3 | 55,9 | 78,6 | +11,5 |
| Пробки на дорогах* | – | – | – | – | 78,5 | – |
| Сильная загазованность в районе | 61,1 | 67,5 | 72,5 | 54,0 | 74,8 | +13,7 |
| Неудовлетворительное теплоснабжение | 72,4 | 62,9 | 67,9 | 53,6 | 73,5 | +1,1 |
| Недостаточная телефонизация | 61,8 | 60,4 | 62,9 | 48,3 | 72,0 | +10,2 |
| Частые перебои с холодной водой | 74,1 | 74,1 | 74,4 | 57,1 | 71,4 | -2,7 |
| Частые перебои с горячей водой | 71,9 | 75,9 | 72,8 | 54,0 | 71,1 | -0,8 |

* Данный вариант ответа впервые был включен в анкету в 2012 году.

За период с 2007 по 2012 год, согласно оценкам населения, ухудшилось транспортное обслуживание (рост доли жителей города, определивших данную проблему как наиболее важную, составил 17,8 п.п.), увеличилась загазованность (+13,7 п.п.), обострилась криминогенная

обстановка (+11,5 п.п.). Положительным моментом является решение городскими властями проблемы частых перебоев в работе систем водоснабжения.

Высокий уровень развития городской инфраструктуры выступает в настоящее время важнейшим условием повышения комфортности проживания. Вместе с тем следует отметить, что обеспеченность населения города объектами бытовой сферы снижается. Доля населения, признавшего плохой свою обеспеченность услугами по ремонту бытовых машин и приборов, по химчистке, в 2007 – 2012 гг. увеличилась на 10,8 и 10,3 п.п. соответственно (табл. 3.24).

Таблица 3.24. **Уровень обеспеченности населения услугами бытового характера**
(в среднем по городу, % от числа опрошенных, выбравших вариант ответа «плохой» и «скорее плохой, чем хороший»)

| Вид услуги | 2003 – 2004 гг. (среднее) | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г., п.п. |
|-------------------------------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Ремонт и индивидуальный пошив обуви | 14,1 | 19,3 | 13,6 | 18,5 | 20,3 | 19,7 | +0,4 |
| Ремонт бытовых машин и приборов | 17,0 | 17,0 | 12,3 | 19,9 | 23,4 | 27,8 | +10,8 |
| Ателье по пошиву одежды | 18,1 | 14,6 | 12,1 | 21,1 | 20,4 | 24,4 | +9,8 |
| Химчистка | 16,0 | 12,4 | 9,8 | 16,3 | 20,8 | 22,7 | +10,3 |
| Банно-прачечные услуги | 22,9 | 17,9 | 10,5 | 15,9 | 20,5 | 23,2 | +5,3 |
| Парикмахерские | 17,0 | 11,9 | 11,0 | 14,9 | 12,9 | 16,0 | +4,1 |
| Фотографирование | 16,2 | 12,9 | 7,9 | 11,3 | 13,7 | 19,4 | +6,5 |

Серьёзной проблемой бытовой сферы является невысокое качество оказываемых услуг. В 2012 году в среднем 34% жителей города указали на низкое качество услуг, предоставляемых учреждениями по ремонту машин и приборов; почти треть жителей не устраивало качество банно-прачечных услуг; каждый четвёртый был не удовлетворён работой организаций, занимающихся ремонтом и пошивом одежды (рис. 3.8).

Кроме того, одной из важнейших проблем окраинных районов города является низкая обеспеченность населения объектами социальной инфраструктуры, в частности учреждениями школьного образования. Так, в 2012 году только 47% жителей этих территорий считали обеспеченность данными услугами «хорошей» и «скорее хорошей, чем плохой». Аналогичная ситуация сложилась с объектами культуры и досуга. Результаты опроса показывают, что лишь 28% жителей окраинных районов удовлетворяла их обеспеченность объектами культуры и досуга для детей (табл. 3.25).

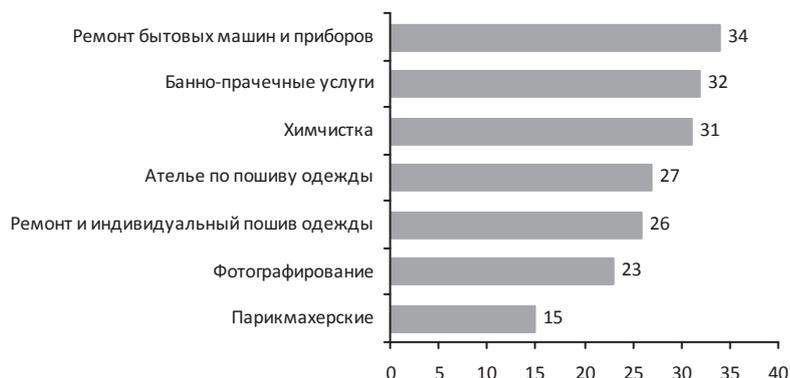


Рисунок 3.8. Оценка населением качества бытовых услуг в 2012 г.
(% опрошенных, выбравших вариант ответа «низкое»)

Таблица 3.25. Обеспеченность населения учреждениями социальной инфраструктуры
(% опрошенных, выбравших вариант ответа «хорошее» и «скорее хорошее, чем плохое»)

| Вариант ответа | Год | | | | | | 2012 г. к 2007 г., п.п. |
|---------------------------------------|------------------------|------|------|------|------|------|----------------------------|
| | 2003-2004 (среднее) | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2012 | |
| <i>Здравоохранение (для взрослых)</i> | | | | | | | |
| Город в целом | 55,0 | 53,0 | 68,4 | 65,3 | 59,7 | 60,0 | +5,0 |
| Центральные районы | 57,4 | 60,3 | 74,0 | 65,5 | 63,7 | 64,0 | +6,6 |
| Окраинные районы | 43,5 | 31,0 | 51,5 | 64,5 | 47,5 | 49,0 | +5,5 |
| <i>Здравоохранение (для детей)</i> | | | | | | | |
| Город в целом | 60,1 | 61,6 | 71,9 | 68,6 | 68,2 | 61,0 | +0,9 |
| Центральные районы | 59,7 | 67,2 | 78,3 | 68,8 | 68,4 | 65,0 | +5,3 |
| Окраинные районы | 61,7 | 45,0 | 52,5 | 68,5 | 67,5 | 48,0 | -13,7 |
| <i>Аптеки</i> | | | | | | | |
| Город в целом | 83,6 | 81,8 | 84,8 | 87,0 | 80,5 | 82,0 | -1,6 |
| Центральные районы | 83,8 | 90,0 | 93,0 | 89,3 | 87,8 | 88,0 | +4,2 |
| Окраинные районы | 82,6 | 57,0 | 60,0 | 80,0 | 58,5 | 67,0 | -15,6 |
| <i>Образование (дошкольное)</i> | | | | | | | |
| Город в целом | 74,8 | 75,4 | 82,3 | 73,6 | 69,0 | 70,0 | -4,8 |
| Центральные районы | 74,8 | 77,2 | 87,8 | 78,0 | 73,0 | 73,0 | -1,8 |
| Окраинные районы | 74,8 | 70,0 | 65,5 | 60,5 | 80,0 | 61,0 | -13,8 |
| <i>Образование (школьное)</i> | | | | | | | |
| Город в целом | 73,2 | 75,3 | 80,9 | 75,9 | 71,2 | 69,0 | -4,2 |
| Центральные районы | 75,3 | 81,7 | 88,5 | 81,7 | 78,5 | 76,0 | +0,7 |
| Окраинные районы | 63,5 | 56,0 | 58,0 | 58,5 | 49,0 | 47,0 | -16,5 |
| <i>Культура, досуг (для взрослых)</i> | | | | | | | |
| Город в целом | 27,1 | 40,1 | 52,4 | 41,4 | 35,5 | 45,0 | +17,9 |
| Центральные районы | 30,1 | 47,0 | 63,3 | 50,2 | 43,2 | 50,0 | +19,9 |
| Окраинные районы | 13,0 | 19,5 | 19,5 | 14,0 | 12,5 | 30,0 | +17,0 |
| <i>Культура, досуг (для детей)</i> | | | | | | | |
| Город в целом | 30,0 | 43,6 | 56,6 | 48,4 | 41,9 | 42,0 | +12,0 |
| Центральные районы | 33,3 | 46,5 | 65,3 | 55,5 | 45,2 | 47,0 | +13,7 |
| Окраинные районы | 14,8 | 35,0 | 30,5 | 27,0 | 32,0 | 28,0 | +13,2 |

Качество социальных услуг оценивается населением как среднее (рис. 3.9). Жители города положительно отзываються о качестве услуг аптечной сети. В то же время они отмечают низкий уровень качества услуг учреждений физической культуры и спорта (38%), досуга для взрослых и детей (40 и 35% соответственно).

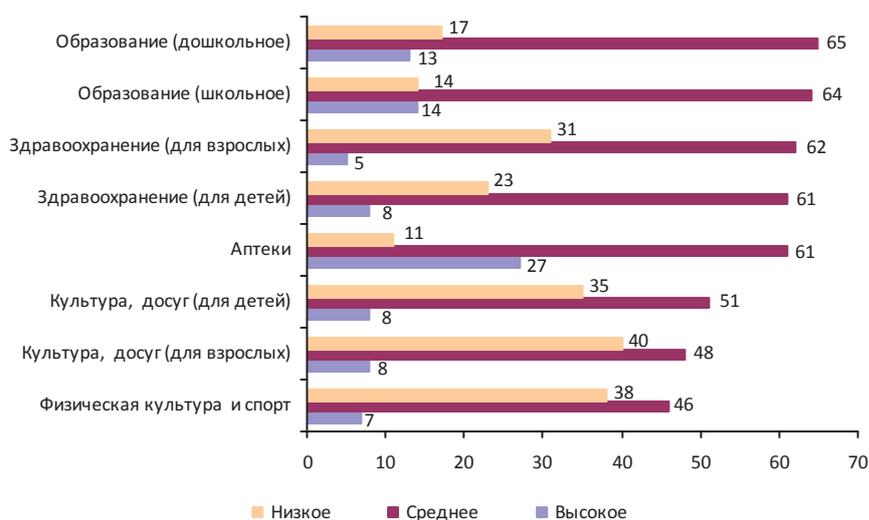


Рисунок 3.9. **Качество предоставления услуг учреждениями социальной инфраструктуры в 2012 г.** (% опрошенных, без учёта затруднившихся ответить)*

* Данный вопрос впервые был включён в анкету в 2012 году.

Одобрение и поддержка населением политики, проводимой местными органами власти, является необходимым условием эффективного решения проблем городского развития. Результаты проведённого в 2012 году опроса свидетельствуют об увеличении доли скептических оценок в отношении способности городской администрации оказывать влияние на социально-экономическое развитие областного центра. Удельный вес позитивных оценок сократился с 39,5% в 2003 году до 12,6% в 2012 году (табл. 3.26). В то же время существенно увеличилась доля жителей, считающих, что деятельность администрации не оказывает влияния на развитие города (с 9,5 до 40,3%).

Таблица 3.26. **Влияние деятельности администрации на социально-экономическое развитие г. Вологды** (в % от числа ответивших)

| Вариант ответа | 2003 – 2004 гг. (среднее) | 2007 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г., п.п |
|----------------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Положительно | 39,5 | 12,1 | 9,1 | 11,9 | 12,6 | +0,5 |
| Отрицательно | 43,9 | 10,1 | 10,8 | 8,0 | 12,0 | +1,9 |
| Никак не влияет | 9,5 | 35,5 | 31,9 | 44,5 | 40,3 | +4,8 |
| Затрудняюсь ответить | 7,4 | 42,3 | 48,2 | 35,6 | 35,1 | -7,2 |

Отметим, что деятельность администрации города в сфере ЖКХ по-прежнему оценивается неудовлетворительно, что создает дополнительную социальную напряжённость. В 2012 году 63,1% жителей признали действия городских органов власти по регулированию тарифов ЖКХ неэффективными, что на 7,6 п.п. выше значения аналогичного показателя в 2010 году (табл. 3.27).

Таблица 3.27. **Отношение населения к деятельности администрации в сфере регулирования тарифов ЖКХ** (% от числа опрошенных)*

| Вариант ответа | В среднем по городу | | | В среднем по центральному району | | | В среднем по окраинным районам | | |
|---|---------------------|---------|---------|----------------------------------|---------|---------|--------------------------------|---------|---------|
| | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. |
| <i>Считаете ли Вы достаточными и эффективными действия городских органов власти по регулированию тарифов ЖКХ?</i> | | | | | | | | | |
| Да | 8,8 | 8,5 | 6,3 | 10,8 | 9,5 | 5,5 | 2,5 | 5,5 | 8,5 |
| Нет | 55,5 | 73,5 | 63,1 | 54,8 | 74,7 | 65,3 | 57,5 | 70,0 | 56,5 |
| <i>Соответствуют ли, на Ваш взгляд, тарифы ЖКХ качеству предоставляемых услуг?</i> | | | | | | | | | |
| Да | 5,1 | 9,9 | 3,9 | 5,8 | 11,7 | 3,0 | 3,0 | 4,5 | 6,5 |
| Нет | 69,0 | 74,0 | 76,0 | 70,0 | 74,8 | 78,8 | 66,0 | 74,0 | 67,5 |
| <i>Насколько хорошо Вы понимаете систему расчёта тарифов на услуги ЖКХ?</i> | | | | | | | | | |
| Полностью понимаю | 13,5 | 14,6 | 12,4 | 12,3 | 15,7 | 11,2 | 17,0 | 11,5 | 16,0 |
| Понимаю отчасти | 40,1 | 39,1 | 43,6 | 41,7 | 38,0 | 47,3 | 35,5 | 42,5 | 32,5 |
| Не понимаю | 28,3 | 33,8 | 27,3 | 31,8 | 36,0 | 27,0 | 17,5 | 27,0 | 28,0 |
| * Данные вопросы были включены в анкету с 2010 года. | | | | | | | | | |

Подавляющая часть населения г. Вологды (76%) считает тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства завышенными и не соответствующими качеству предоставляемых услуг (на 7 п.п. выше уровня 2010 года). Сложившаяся система расчёта тарифов остается для большинства населения непонятной: лишь 12,4% опрошенных полностью её понимали, а 43,6% жителей только отчасти разбирались в вопросах тарифообразования.

Оценивая деятельность главы города Е.Б. Шулепова, вологжане отмечают, что лучше всего ему удаётся решать вопросы благоустройства (озеленения, создания зон отдыха): 53,6% ответивших оценили его деятельность в этой сфере как «успешную» и «скорее успешную, чем неуспешную» (табл. 3.28). Около половины жителей областного центра (48,9%) указали, что глава неплохо справляется с решением проблем транспортного обслуживания населения. Вместе с тем высказывается неудовлетворённость качеством проводимых ремонтных работ на дорогах города и тем, как повышается качество жилищно-коммунального обслуживания населения (соответственно 70 и 65% от числа ответивших).

Таблица 3.28. **Успешность решения главой г. Вологды Е.Б. Шулеповым проблем областного центра** (по оценкам населения, % от числа опрошенных)*

| Проблема | Вариант ответа | Среднее по городу | Среднее по центральным районам | Среднее по окраинным районам |
|--|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Качество транспортного обслуживания | Успешно | 6,8 | 8,2 | 2,5 |
| | Скорее успешно, чем неуспешно | 42,1 | 45,3 | 32,5 |
| | Скорее неуспешно, чем успешно | 32,6 | 31,8 | 35,0 |
| | Абсолютно неуспешно | 12,8 | 9,0 | 24,0 |
| Озеленение города, создание зон отдыха и прочие виды благоустройства | Успешно | 12,8 | 13,3 | 11,0 |
| | Скорее успешно, чем неуспешно | 40,8 | 41,5 | 38,5 |
| | Скорее неуспешно, чем успешно | 30,4 | 30,2 | 31,0 |
| | Абсолютно неуспешно | 11,6 | 10,3 | 15,5 |
| Обеспеченность, качество, доступность бытовых услуг | Успешно | 3,9 | 4,8 | 1,0 |
| | Скорее успешно, чем неуспешно | 37,0 | 39,7 | 29,0 |
| | Скорее неуспешно, чем успешно | 38,5 | 39,0 | 37,0 |
| | Абсолютно неуспешно | 14,3 | 10,3 | 26,0 |
| Качество жилищно-коммунального обслуживания | Успешно | 2,5 | 3,2 | 0,5 |
| | Скорее успешно, чем неуспешно | 27,1 | 28,5 | 23,0 |
| | Скорее неуспешно, чем успешно | 48,6 | 48,7 | 48,5 |
| | Абсолютно неуспешно | 16,4 | 14,5 | 22,0 |
| Ремонт дорог города | Успешно | 2,8 | 3,3 | 1,0 |
| | Скорее успешно, чем неуспешно | 24,0 | 26,2 | 17,5 |
| | Скорее неуспешно, чем успешно | 42,4 | 41,8 | 44,0 |
| | Абсолютно неуспешно | 26,3 | 24,3 | 32,0 |

* Данный вопрос впервые включён в анкету в 2012 году.

Проведенное исследование условий проживания населения г. Вологды позволило выявить следующие положительные тенденции развития:

1. Улучшаются общие условия проживания в городе. Если в 2007 году 47,4% населения оценивали их как «хорошие и скорее хорошие, чем плохие», то в 2012 году – уже 60,6%.

2. Снижается дифференциация районов города по условиям проживания. Наиболее комфортными являются Центр и Восточный микрорайон. Кроме того, наблюдается рост удовлетворённости населения условиями проживания в мкр. Лукьяново и Прилуки.

3. Улучшается внешний облик районов города; повысился уровень благоустройства территории (особенно в части ее озеленения).

4. Наблюдается некоторое повышение качества жилищно-коммунального обслуживания населения (удалось решить проблемы перебоев с водоснабжением) и ремонтных работ жилого фонда.

Вместе с тем скорейшего решения требуют следующие проблемы:

- неудовлетворительное состояние дорог (на это указали 2/3 ответивших); среди центральных районов города проблема наиболее остро стоит в Западном микрорайоне и Заречье, а на окраинных территориях – в Лосте и с. Молочное;
- проблема порядка и чистоты во дворах, на остановках общественного транспорта, особенно актуальная для окраинных районов города (Лоста, Молочное, Лукьяново);
- низкая обеспеченность населения зонами отдыха, объектами культуры и досуга для взрослых, физической культуры и спорта (Прилуки);
- снижение социальной активности населения окраинных районов (в отношении их участия в субботниках по благоустройству города);
- высокие темпы роста тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства (так, 76% жителей считают тарифы на услуги ЖКХ завышенными и не соответствующими их качеству); тарифообразование в отрасли является непрозрачным (только 12,6% ответивших полностью понимают систему расчёта тарифов); деятельность местных органов власти по регулированию тарифов ЖКХ большинством населения (61,3%) характеризуется как неэффективная;
- низкое качество транспортного обслуживания населения окраинных территорий города [54].

Таким образом, данные мониторингового исследования могут стать основой для корректировки проводимой социально-экономической политики.

В то же время органам местного самоуправления следует расширять спектр методов привлечения населения к управлению территориальным развитием.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Новый этап реформирования института местного самоуправления начался в России с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.). Основной целью проводившихся преобразований являлось укрепление этого уровня власти, обеспечение его организационной и финансовой независимости.

В последние годы роль местного самоуправления в обеспечении устойчивого развития территорий значительно усилилась. Связано это, прежде всего, с передачей на муниципальный уровень полномочий по обеспечению жизнедеятельности населения, оказанию общественных услуг, формированию экономической базы территории. В то же время реализовать потенциал, заложенный в этом институте власти, до сих пор не удалось. Такая ситуация во многом объясняется сохраняющимися проблемами социально-экономического развития локальных территорий. Среди этих проблем: незавершённость процесса разграничения полномочий между уровнями власти; слабая обеспеченность муниципальных образований собственными финансовыми и имущественными ресурсами; низкий кадровый потенциал; неэффективное сотрудничество с органами государственной власти; пассивность местного населения в решении вопросов местного значения и др.

Возрастание роли местного уровня власти в обеспечении развития территорий требует от региональной экономической науки разработки и научного обоснования социально-экономической политики, способной обеспечить разрешение имеющихся проблем, актуализирует вопросы поиска эффективных форм и методов управления развитием территорий.

Проведённое исследование убедительно доказало, что основной концептуальной идеей региональной политики на современном этапе должно стать создание условий для эффективного функционирования муниципального уровня власти. Особую роль при этом играют формирование финансово-экономических основ института местного самоуправления и тесное взаимодействие с органами государственной власти.

Важным направлением активизации развития локальных территорий является укрепление межмуниципального сотрудничества, ориентированного на эффективное использование имеющихся ресурсов и потенциала муниципалитетов.

Повысить качество принимаемых органами местного самоуправления решений позволит переход к стратегическим формам управления. При этом наличие обратной связи, главным инструментом которой является организация социологических опросов населения по наиболее важным вопросам развития муниципального образования, с одной стороны, будет выступать в качестве критерия эффективности управления, а с другой – способствовать активизации населения.

Проведение региональной социально-экономической политики в данных направлениях обеспечит снижение уровня социально-экономической дифференциации локальных территорий, их устойчивое социально-экономическое развитие, а в конечном счете – повышение уровня и качества жизни населения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Алёхин, Э.В. Управление региональной экономикой [Текст]: учебное пособие / Э.В. Алехин. – Пенза, 2011. – 225 с.
2. Амелин, Д.Е. Местное самоуправление в региональном развитии [Текст] / Д.Е. Амелин. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 182 с.
3. Барабанов, А.С. Развитие территориального маркетинга в регионе [Текст] / А.С. Барабанов // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – № 45. – С. 15-25.
4. Батов, Г. Проблемы организации местного самоуправления [Текст] / Г. Батов // Экономист. – 2008. – № 3. – С. 81-85.
5. Баянова, Т.О. Ресурсный потенциал сельских территорий: повышение эффективности муниципального управления / Т.О. Баянова, Ю.Г. Бюраева // Вестник Бурятского госуниверситета. – 2011. – № 1. – С. 161-166.
6. Белых, Н. Самообложение и местные инициативы [Электронный ресурс] / Н. Белых. – Режим доступа: <http://belyh.livejournal.com/596336.html>
7. Боголюбов, В.С. Управление городским хозяйством [Текст] / В.С. Боголюбов, В.М. Стеняев. – Л.: Стройиздат. Ленингр. отделение, 1989. – 168 с.
8. Бойкий, М.А. Обратная связь в городском управлении [Текст] / М.А. Бойкий, Л.В. Шапиро // Социологические исследования. – 1997. – № 4. – С.130-136.
9. Бухвальд, Е. Местное самоуправление: этап обновления и укрепления [Текст] / Е. Бухвальд // Экономист. – 2004. – № 4. – С. 66-75.
10. Быкова, Ф.К. Муниципальная экономика и муниципальное управление [Текст]: учебное пособие / Ф.К. Быкова, В.В. Табольская. – Набережные Челны: Издательство Института управления, 2011. – 217 с.
11. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 30.04.2010 г.) // КонсультантПлюс.
12. Вавилова, А.Ю. Эконометрическая модель рейтинговой оценки Приволжского федерального округа на основе социально-экономического потенциала [Текст] / А.Ю. Вавилова, А.В. Летчиков, М.А. Соколова // Вестник Удмуртского университета. Экономика. – 2006. – № 2. – С. 31-43.

13. Варнаровский, В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст]: учебное пособие / В.Г. Варнаровский, А.В. Клименко, В.А. Королев. – М.: НИУ Высшая школа экономики, 2010. – 288 с.
14. Воронин, А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством [Текст]: учеб. пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М.: Дело, 1998. – 128 с.
15. Выдрин, И.В. Муниципальное право России [Текст] / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Юрист, 2003. – 368 с.
16. Выявление специфики взаимодействия органов местного самоуправления и представителей частного бизнеса, оценка эффективности их взаимодействия [Текст]: информ.-аналит. записка / исполн. Т.В. Ускова, Э.О. Орлова, М.А. Дубинин. – Вологда, 2007. – 45 с.
17. Гранберг, А.Г. Экономика и социология пространства [Текст] / А.Г. Гранберг // Экономическое возрождение России. – 2010. – № 4. – С. 53.
18. Гранты Губернатора Алтайского края на поддержку местных инициатив [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.altaregion22.ru/gov/administration/stuct/economy/grant-Gubernatora-Altayskogo-kрая-na-podderjku-mestnyh-iniciativ.php>
19. Грачёв, А.Б. Социально-экономический потенциал муниципальных образований и методика его определения [Текст] / А.Б. Грачёв // Региональные исследования. – 2008. – №4 (19). – С. 11-15.
20. Гутникова, Е.А. Исследование процесса реформирования местного самоуправления [Текст] / Е.А. Гутникова // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – № 45. – С. 52-61.
21. Гутникова, Е.А. К вопросу об укрупнении муниципальных образований [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2010. – № 6. – С. 67-74.
22. Гутникова, Е.А. Местное самоуправление: итоги пятилетнего реформирования [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 3. – С. 31-39.
23. Гутникова, Е.А. Основные направления активизации развития муниципальных образований региона [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 4. – С. 43-50.
24. Гутникова, Е.А. Роль института местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2012. – № 3. – С. 50-57.
25. Гутникова, Е.А. Финансовая самостоятельность как фактор устойчивости развития муниципальных образований [Текст] / Е.А. Гутникова // Федерализм. – 2010. – № 1. – С. 229-240.
26. Гутникова, Е.А. Актуальные проблемы социально-экономического развития муниципалитетов [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 2. – С. 34-45.
27. Гутникова, Е.А. Социально-экономическое развитие муниципальных районов Вологодской области в 2000 – 2010 годах [Текст] / Е.А. Гутникова, А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территорий. – 2012. – № 5 (61). – С. 23-34.

28. Дранев, Я.Н. Кластерный подход к экономическому развитию территорий [Текст] / Я.Н. Дранев // Практика экономического развития территорий: опыт ЕС и России. – М.: Сканрус, 2001. – 144 с.
29. Жигалов, Д.В. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления [Текст] / Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов, Ю.Ю. Чалая. – М.: Институт экономики города, 2009. – 20 с.
30. Ильин, В. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В. Ильин, Т. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3 (67). – С. 3-18.
31. Квадрициус, Н.В. Реформа местного самоуправления – опыт реализации [Текст] / Н.В. Квадрициус, А.М. Ходачек // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2004. – № 4. – С. 41-46.
32. Климанов, В.В. Фонды регионального развития как инструмент оказания финансовой помощи местным бюджетам [Текст] / В.В. Климанов, Б.В. Сычев // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 4. – С. 28-42.
33. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р // КонсультантПлюс.
34. Костяев, А.И. Территориальная дифференциация условий хозяйствования [Текст] / А. Костяев // Экономист. – 2006. – № 9. – С. 23.
35. Краснова, Т.Г. Исследование социально-экономического потенциала муниципальных образований [Текст] / Т.Г. Краснова, Е.А. Балабанова // Известия ИГЭА. – 2010. – № 1 (69). – С. 56-58.
36. Кузнецов, В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления [Текст]: учебное пособие / В.В. Кузнецов, В.В. Ваховский. – Ульяновск: УлГТУ, 2009. – 127 с.
37. Задачи развития местного самоуправления не решаются путем укрупнения муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pskov.yabloko.ru/news/index.phtml?id=971>
38. Лапин, В.А. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России [Текст] / В.А. Лапин, В.Я. Любовный. – М.: Дело, 2005. – 240 с.
39. Лаппо, Г. Городские агломерации СССР – России: особенности динамики в XX в. [Электронный ресурс] / Г. Лаппо. – Режим доступа: <http://www.rusrev.org/content/review/print.asp?id=1924>
40. Левада, Ю.А. Десять лет работы Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс] / Ю.А. Левада. – Режим доступа: <http://www.nir.ru/socio/scipubl/sj/4levada.htm>
41. Лексин, В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М.: ЛКИ, 2007. – 368 с.

42. Лекции по экономике города и муниципальному управлению [Текст]. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 340 с.
43. Львов, Д.С. Путь в XXI век [Текст] / Д.С. Львов. – М.: Экономика, 1999. – 793 с.
44. Малышев, Р.Ю. Организация управления пространственным развитием региона [Текст] / Р.Ю. Малышев, Н.А. Пахолков. – Вологда: ВоГТУ, 2007. – 160 с.
45. Мерсиянова, И.В. Фонды местных сообществ в России [Текст] / И.В. Мерсиянова, И.И. Солодова ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2009. – 154 с. – (Мониторинг гражданского общества. Вып. IV).
46. Мерсиянова, И.В. Фонды местных сообществ как технология решения социальных проблем на местном уровне [Текст] / И.В. Мерсиянова, И.И. Солодова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 160-179.
47. Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы [Текст] / В.А. Ильин, В.И. Чирков, Т.В. Ускова, К.А. Гулин, Д.П. Жаравин, И.Н. Дементьева. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 196 с.
48. Местные инициативы получают финансовую поддержку [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tverlife.ru/news/61562.html>
49. Минакир, П. Мифы и реальность пространственных экономических диспропорций [Текст] / П. Минакир // Федерализм. – 2011. – № 1. – С. 43-56.
50. Минакир, П.А. Мнимые и реальные диспропорции экономического пространства [Текст] / П.А. Минакир // Пространственная экономика. – 2008. – № 4. – С. 5-18.
51. Минакир, П.А. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология [Текст] / П.А. Минакир, А.Н. Демьяненко // Пространственная экономика. – 2010. – № 2. – С. 6-32.
52. Мокрый, В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе [Текст] / В.С. Мокрый. – Самара: Изд-во Самарского научного центра РАН, 2003. – 223 с.
53. Мониторинг развития муниципальных образований [Текст] / Т.В. Ускова, А.Н. Зувев, А.А. Смирнов ; под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 126 с.
54. Мониторинг условий проживания населения г. Вологды [Текст]: информ.-аналит. записка / исполн. Т.В. Ускова, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников. – Вологда, 2012. – 115 с.
55. Мониторинг условий проживания населения как важнейший метод оценки эффективности управления и деятельности его аппарата [Текст]: информ.-аналит. записка / исполн. Т.В. Ускова, Э.О. Орлова, М.Н. Рогозина. – Вологда, 2007. – 123 с.

56. Московцева, Л.В. Методическое обеспечение социально-экономического развития муниципального образования [Текст]: монография / Л.В. Московцева ; Федеральное агентство по образованию, Тамбовский гос. ун-т. им. Г.Р. Державина. – Тамбов, 2005. – 264 с.
57. Муниципальные образования Вологодской области в 1991 – 2000 годах [Текст]: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2001. – 410 с.
58. Наумов, С.Ю. Основы организации муниципального управления [Текст]: учебное пособие / С.Ю. Наумов, А.А. Подсумкова. – М. : Форум, 2009. – 352 с.
59. Нещадин, А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России [Текст] / А. Нещадин, А. Прилепин // Общество и экономика. – 2010. – № 12. – С. 121-139.
60. Новикова, Т. Самоуправление и демографическое возрождение регионов [Текст] / Т. Новикова // Экономист. – 2006. – № 4. – С. 66-74.
61. О Концепции устойчивого развития сельских территорий Вологодской области на период до 2020 года [Электронный ресурс]: постановление Правительства области от 31 января 2011 года № 57 // КонсультантПлюс.
62. О Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений [Электронный ресурс]: приказ Минфина РФ от 27 августа 2004 № 243 // КонсультантПлюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>
63. О реформировании системы управления Вологодской области в свете реализации нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, А.А. Кольев, С.Н. Дубов. – Вологда, 2004. – 210 с.
64. О совете глав самоуправления муниципальных образований области» (вместе с «Положением о совете глав самоуправления муниципальных образований области при Губернаторе области») [Электронный ресурс]: постановление Губернатора Вологодской области от 05 января 1997 г. № 1 // КонсультантПлюс.
65. О фонде муниципального развития Краснодарского края [Электронный ресурс]: закон Краснодарского края от 13 февраля 2006 г. № 993-КЗ. – Режим доступа: http://economy.krasnodar.ru/fond/legislation/13_02.html
66. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Текст]: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – М., 2003.
67. Об оценке потенциала конкурентоспособности муниципальных образований в Свердловской области (вместе с «Методикой оценки потенциала конкурентоспособности муниципальных образований в Свердловской области») [Электронный ресурс]: постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2004 г. № 1001-ПП. – Режим доступа: <http://eburg.regionz.ru/index.php?ds=16354>
68. Основы местного самоуправления в городах России [Текст] / под ред. А.Е. Когуца. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 258 с.
69. Официальный сайт Партнёрства фондов местных сообществ. – Режим доступа: <http://www.p-cf.org/>

70. Парахина, В.Н. Муниципальное управление [Текст]: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галлеев, Л.Н. Ганшина. – М. : КНОРУС, 2010. – 496 с.
71. Погодин, Д. Районных чиновников объединят с городскими и сократят их численность [Текст] / Д. Погодин // Красный Север. – 2011. – № 31. – 19 февраля.
72. Позаненко, А.А. Взаимодействие между властями муниципальных районов и городских и сельских поселений [Текст] / А.А. Позаненко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 64-73.
73. Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) [Текст] / под ред. В.Н. Лаженцева. – Сыктывкар: КНЦ УрО РАН, 2008. – 344 с.
74. Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) [Электронный ресурс]: целевая программа Ставропольского края. – Режим доступа: <http://www.stavinvest.ru/?page=Programma-podderzhki-mestnih-initsiativ-PPMI>
75. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин ; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.
76. Путин, В.В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс] / В.В. Путин. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>
77. Рагозина, Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом [Текст] / Л.Г. Рагозина // Вопросы местного самоуправления. – 2010. – № 1(29).
78. Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2010 [Текст]: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2011. – 348 с.
79. Районы и города Вологодской области: социально-экономические показатели [Текст]: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2006. – 345 с.
80. Рисин, И.Е. Совершенствование управления процессами развития экономической основы местного самоуправления [Электронный ресурс] / И.Е. Рисин, Е.В. Барина // Проблемы региональной экономики. – 2008. – Вестник № 23. – Режим доступа: <http://www.lerc.ru/?part=bulletin&art=23&page=11>
81. Русинова, О.С. Оценка эффективности использования ресурсного потенциала социально-экономического развития сельских территорий аграрного региона [Текст] / О.С. Русинова // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. – 2011. – № 3. – С. 48-52.
82. Современный философский словарь [Текст] / под общ. ред. В.Е. Кемерова. – М.; Бишкек; Екатеринбург: Одиссей, 1996. – 608 с.
83. Стародубровская, И.В. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России [Текст] / И.В. Стародубровская, М.Н. Миронова. – М. : Ин-т Гайдара, 2010.
84. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. – Режим доступа: <http://правительство.рф/gov/results/17449/>

85. Суспицын, С.А. Сценарный анализ потенциальных пространственных трансформаций экономики России: методические подходы и эмпирические оценки [Текст] / С.А. Суспицын // Проблемы прогнозирования. – 2006. – № 4. – С. 161-171.
86. Сухих, С.В. Государственно-частное партнёрство в сфере жилищных услуг: опыт преодоления посткризисных проблем [Текст] / С.В. Сухих, Е.М. Белый, Ю.Б. Вершинин // Вестник Казанского технологического университета. – 2010. – № 10. – С. 413-419.
87. Сыров, А.Н. Методологические аспекты территориальной политики в регионе [Текст] / А.Н. Сыров // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 247-241.
88. Татаркин, А.И. Проблемы и направления дальнейшего совершенствования местного самоуправления [Текст] / А.И. Татаркин, В.С. Бочко // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 42-50.
89. Татаркин, А. Развитие экономического пространства Российской Федерации на основе кластерных принципов [Текст] / А. Татаркин, Ю. Лаврикова, А. Высокинский // Федерализм. – 2012. – № 1. – С. 45-60.
90. Татаркин, А.И. Теоретические и организационно-экономические подходы к совершенствованию местного самоуправления [Текст] / А.И. Татаркин, В.С. Бочко // Экономическая наука современной России. – 2008. – № 2. – С. 7-20.
91. Управление муниципальным экономическим развитием [Текст] / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.
92. Ускова, Т.В. Организация двухуровневой модели местного самоуправления [Текст] / Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2004. – № 27. – С. 53-56.
93. Ускова, Т.В. Индикативное планирование развития муниципальных образований [Текст] / Т.В. Ускова. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. – 158 с.
94. Ускова, Т.В. Проблемы функционирования и направления развития института местного самоуправления [Текст] / Т.В. Ускова, Е.А. Гутникова // Федерализм. – 2012. – № 1. – С. 127-136.
95. Ускова, Т.В. Развитие малого бизнеса как фактор повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований [Текст] / Т.В. Ускова, Е.А. Гутникова // Социально-экономические перемены в регионе. – 2010. – №2 – С. 88-100.
96. Ускова, Т.В. Социально-экономический ресурс туризма [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Л.В. Дубиничева, В.С. Орлова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2011. – 182 с.
97. Ускова, Т.В. Территориальный маркетинг как инструмент социально-экономического развития региона [Текст] / Т.В. Ускова, А.С. Барабанов // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – № 42. – С. 38-42.
98. Ускова, Т.В. Управление современным городом: направленная модернизация [Текст] / Т.В. Ускова, А.Н. Нестеров ; под ред. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2010. – 196 с.

99. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст]: монография / Т.В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
100. Условия проживания в г. Вологде (по оценкам населения) [Текст]: отчёт о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Э.О. Прокофьева ; Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2001. – 97 с.
101. Условия проживания в г. Вологде (по оценкам населения) [Текст]: отчёт о НИР / исполн. Т.В. Ускова, С.Н. Аристов. – Вологда, 2003. – 42 с.
102. Устойчивое развитие сельских территорий [Текст]: монография / А.П. Дороговцев, Г.С. Староверова, С.А. Клещ [и др.]. – Вологда: ВоГТУ, 2009. – 258 с.
103. Фонд муниципального развития: от политики выравнивания к стимулированию социально-экономического развития [Текст] / Н.И. Климова [и др.] // Проблемы современной экономики. – 2006. – № 3-4. – С. 354-359.
104. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации [Текст] / Т.Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-35.
105. Цирульников, Б.А. Источники развития города и региона: ответ фондов местных сообществ [Текст] / Б.А. Цирульников, А.В. Сапожников // Социальное партнёрство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия: практическое пособие / под ред. А.Е. Шадрина. – М. : Агентство социальной информации, 2010. – С. 8-20.
106. Чиняков, Н.Н. Губернаторский фонд поддержки местных инициатив – активизация участия населения в процессах сельского развития [Электронный ресурс] / Н.Н. Чиняков. – Режим доступа: http://www.econom22.ru/municipal/monitoring/13_fond%20mest%20iniciativ.pdf
107. Швецов, А.Н. Новая конфигурация муниципального пространства: испытание новейшим кризисом [Текст] / А.Н. Швецов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 6-19.
108. Шейман, Д. Институциональные механизмы пространственного развития [Электронный ресурс] / Д. Шейман, П. Щедровицкий. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula/machinery/?version=forprint>
109. Экономика муниципальных образований [Текст]: учеб. пособие для обучения муниципальных служащих / В.Г. Игнатов [и др.]; под общ. ред. В.Г. Игнатова. – М. ; Ростов н/Д. : МарТ, 2005. – 543 с. – (Экономика и управление).
110. Экономика сельского района: состояние и перспективы [Текст] / В.А. Ильин, А.В. Гордеев, Т.В. Ускова, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин. [и др.]. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – 270 с.
111. Scholler H. Grundzuerge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: C.F. Mueller, 1990. S. 45 – 49.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|-----|
| <i>Введение</i> | 3 |
| ГЛАВА 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ГЛАВНЫЙ ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ | 6 |
| 1.1. Современная организация муниципального управления в России | 6 |
| 1.2. Проблемы становления института местного самоуправления | 19 |
| 1.3. Концепции управления развитием муниципальных образований | 25 |
| 1.4. Современные методы управления локальными территориями | 38 |
| ГЛАВА 2. СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ | 53 |
| 2.1. Вопросы становления местного самоуправления в регионе | 53 |
| 2.2. Уровень социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области | 65 |
| 2.3. Социально-экономический потенциал локальных территорий | 88 |
| 2.4. Финансовые проблемы территорий | 104 |
| ГЛАВА 3. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ | 120 |
| 3.1. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации социально-экономического развития | 120 |
| 3.2. Повышение эффективности взаимодействия муниципалитетов и региональных органов государственной власти | 135 |
| 3.3. Пути повышения финансовой самостоятельности территорий | 151 |
| 3.4. Мониторинг как механизм обратной связи в муниципальном управлении | 168 |
| <i>Заключение</i> | 184 |
| <i>Список использованных источников</i> | 186 |

Научное издание

**Ускова Тамара Витальевна
Ворошилов Николай Владимирович
Гутникова Елена Александровна
Кожевников Сергей Александрович**

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

Редакционная подготовка
Оригинал-макет
Корректор

Л.Н. Воронина
Е.С. Нефедова
Н.С. Киселева

Подписано в печать 27.05.2013.
Формат 70×108/₁₆. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 17,1. Тираж 200 экз. Заказ № 170.

Институт социально-экономического развития
территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Телефон: 59-78-03, e-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-223-4



9 785932 992234