

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
ТЕРРИТОРИЙ РАН

СБОРНИК НАУЧНЫХ ДОКЛАДОВ И СООБЩЕНИЙ
Ученого совета ИСЭРТ РАН

ВЫПУСК 7

Вологда
2013

ББК 65.9(2Рос-4Вол)
С23

Сборник научных докладов и сообщений Ученого совета ИСЭРТ РАН
[Текст]. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 64 с.

С 2010 года ИСЭРТ РАН публикует сборники научных докладов Ученого совета. В настоящем издании представлен доклад Усковой Т.В. «Социально-экономическое развитие локальных территорий: состояние, тенденции, научно-методическое обеспечение».

© Ускова Т.В.
© ИСЭРТ РАН

УСКОВА ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА,
зам. директора по научной работе д.э.н.

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ЛОКАЛЬНЫХ
ТЕРРИТОРИЙ: СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ,
НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

Научный доклад
на заседании Ученого совета
30 октября 2012 г.

Вологда
2013

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	5
1. Теоретико-методологические основы социально-экономического развития муниципальных образований и организации местного самоуправления	7
2. Вопросы становления и значение местного самоуправления	26
3. Состояние и тенденции социально-экономического развития муниципальных образований региона	38
4. Развитие ИСЭРТ РАН методов управления локальными территориями	57
Заключение	63

Введение

Экономическое пространство – важнейший фактор развития любой страны. Ее безопасность и целостность, конкурентоспособность и лидерство 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 Федерации, ослаблением внутрirosсийских 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...»¹, к которому вела и выбранная либеральная экономическая политика. Последствия этого курса проявились в ряде пространственных диспропорций, вызывающих беспокойство и являющихся предметом дискуссий специалистов. В числе наиболее значимых:

- дифференциация регионов по уровню экономического развития;
- межрегиональная дифференциация по показателям уровня жизни населения, особенно по уровню его доходов;
- диспропорция между общеэкономическим ростом и развитием инженерной инфраструктуры в центрах концентрации экономической мощи;

¹ Минакир П. Мифы и реальность пространственных экономических диспропорций // Федерализм. – 2011. – № 1. – С. 43-56.

- усиливающаяся концентрация населения в столице, Центральном федеральном округе, Южной России;
- 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.

В этой связи исследования, проводимые ИСЭРТ РАН в рамках научного направления «Развитие региональных социально-экономических систем, применение новых форм и методов территориальной организации общества и хозяйства, развитие рекреационной сферы территорий»¹, являются весьма актуальными как в теоретическом, так и практическом плане.

Научная гипотеза проводимых исследований состоит в том, что обеспечение устойчивого развития региона требует разработки научно-методических основ и методов управления локальными территориями².

Это может быть достигнуто путем:

- углубления теоретических исследований вопросов социально-экономического развития муниципальных образований, повышения их экономической самостоятельности и конкурентоспособности, эффективности организации местного самоуправления;
- совершенствования методологии и методического инструментария управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне;
- разработки рекомендаций по корректировке региональной социально-экономической политики.

¹ Научные направления ИСЭРТ РАН утверждены Постановлением Президиума Российской академии наук от 31 марта 2009 года № 96.

² Локальные территории – муниципальные образования, их объединения или часть территории в границах муниципального образования.

1. Теоретико-методологические основы социально-экономического развития муниципальных образований и организации местного самоуправления

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

Поэтому от эффективности местного самоуправления, без преувеличения, зависит настоящее и будущее страны, так как именно в недрах местного самоуправления таится потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в российском обществе, а также придать дополнительные стимулы для развития государства.

Учитывая роль местного самоуправления в решении вопросов перехода России к устойчивому развитию и повышению конкурентоспособности, подчеркнем актуальность проблемы становления и развития данного института. Различной проблематике управления на муниципальном уровне 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. Однако, несмотря на повышенный интерес российских исследователей к проблемам местного самоуправления, этот институт власти еще не реализовал заложенный в него потенциал, который является важным резервом роста устойчивости и конкурентоспособности региональных социально-экономических систем. Его развитие и более эффективное

использование – одна из основных задач региональных органов государственной власти и местного самоуправления.

Повышение ответственности территорий за решение социально-экономических вопросов является общей закономерностью мирового экономического развития. Об этом свидетельствует зарубежный опыт местного самоуправления, которое играет ключевую роль в странах Западной Европы. Концептуальные начала современной организации местного самоуправления в Великобритании, Франции, Германии, США складывались главным образом в результате муниципальных реформ в XIX в. Однако их фундамент закладывался еще в Средние века. Становление и эволюция местного самоуправления представляли 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 все более сложным и совершенным, приобретая современные формы. Эволюция этого института власти позволяет выделить четыре основных периода его развития.

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

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

Третий период – советский (1917 – 1990 гг.), когда 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 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. новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131.

Вместе с тем в России местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. Его исторические традиции возрождаются в новых условиях, преодолевая ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Поэтому не случайно как никогда остро 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 определенной 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.

Главным принципом, положенным в основу возрождения в начале 1990-х годов местного самоуправления в Российской Федерации, 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 Федерации, среди которых и Вологодская область, пошли по пути превращения в муниципальные образования крупных административных единиц – районов и городов. Принятый в сентябре 1995 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.

Возрождение института местного самоуправления в Вологодской области, как и в целом в России, проходило непросто. Причин тому немало. 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) нечеткое определение компетенций муниципалитетов; в) несоответствие доходов муниципальных образований расходным

обязательствам; г) непроработанность механизмов взаимодействия с органами государственной власти и ряд других¹.

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. С 2006 года 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.

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

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

Так, 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. В связи с этим некоторыми учеными предлагается официально утвер-

¹ Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы / кол. Авт. под рук. В.А. Ильина, В.И. Чиркова. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2005. – 196 с.

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.

дить (фактически действующую) систему органов местного самоуправления, которая одновременно 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.

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, 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 «смещение» институтов государственного и местного самоуправления и сформировался двойственный характер муниципальной деятельности.

Нерешенность этих вопросов, незавершенность и противоречивость правовой основы местного самоуправления: пробелы в правовом регулировании, отсутствие необходимых основополагающих законов и в то же время множественность подзаконных нормативных правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях – порождают зачастую 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 реализации этой цели стали: формирование муниципального уровня бюджетной системы, повышение самостоятельности региональных и местных расходов, более четкое 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 еще 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 ее социально-экономическим потенциалом, определяющим возможности обеспечения ее 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 – еще 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 еще 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 Федерации. Однако, поскольку функции муниципалитетов постоянно расширяются, продолжение «сброса» имущества может оставить их без собственности, необходимой для реализации их функций. По мнению С.Д. Валентя, 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 остано-

вить тенденцию утраты экономически и социально значимых объектов муниципальной собственности, создав устойчивые финансовые источники и бюджетные механизмы ее 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 серьезного 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, неверие народа в собственные силы, незнание своих прав и возможностей, общее недоверие к государству в лице его многочисленных чиновников.

Низкая эффективность функционирования института местного самоуправления – один из главных факторов возрастания внутрорегиональной социально-экономической дифференциации, которая усиливается в результате нехватки ресурсов для создания коммуникационной и социальной инфраструктуры, а также хронической незанятости населения в хозяйственно отсталых локальных образованиях, узкой специализации территорий и т.п.

Следует подчеркнуть, что многие исследователи, изучая процессы пространственного развития, обосновывают неизбежность существования социально-экономической неоднородности 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 которых¹:

¹ Пространственные аспекты развития региона / под общ. ред. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.

- 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, как следствие, 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 особенности регионов, среди которых: сложившаяся структура экономики; степень освоенности 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. 1.1).

Таблица 1.1

Уровень интенсивности и эффективности сельскохозяйственного производства в зависимости от типа местоположения районов Вологодской области¹

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.

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.

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, позволяю-

¹ Костяев А.И. Территориальная дифференциация условий хозяйствования // Экономист. – 2006. – № 9. – С. 27.

щие 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 экономики¹. 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 широк². 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).

¹ Татаркин А., Лаврикова Ю., Высокинский А. Развитие экономического пространства Российской Федерации на основе кластерных принципов // Федерализм. – 2012. – № 1. – С. 45-60.

² Шейман Д., Щедровицкий П. Институциональные механизмы пространственного развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula/machinery/?version=forprint>

Как показывает практика, наиболее эффективными методами ускоренного развития и модернизации территорий, повышения их конкурентоспособности выступают городские агломерации и кластеры¹.

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 экономики².

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, созданного опорного каркаса.

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

¹ Ильин В.А., Ускова Т.В. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации // Федерализм. – 2012. – № 3 (67) – С. 3-18.

² Нецадин А., Прилепин А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России // Общество и экономика. – 2010. – № 12. – С. 121 – 139.

В-четвертых, необходимо обеспечить строгий контроль (в том числе градостроительный и экологический) за состоянием и формированием агломерации¹.

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:

- 1) установление сфер, зон, территорий общих интересов;
- 2) разработка механизмов социально-экономического развития, способствующих формированию единого агломерационного пространства;
- 3) форсирование развития транспортных и коммуникационных инфраструктур, создание общих логистических центров;
- 4) разработка и реализация совместных проектов, направленных на расширение «узких мест» в ресурсном обеспечении агломерации;
- 5) решение вопросов организации управления развитием агломерации;
- 6) 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 кластеры².

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

¹ Лаппо Г. Городские агломерации СССР-России: особенности динамики в XX в. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusrev.org/content/review/print.asp?ida=1924>

² Ускова Т.В. Управление устойчивым развитием региона. – Вологда: Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2009. – 355 с.

схожую 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 продукции¹.

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, 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.

¹ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: утв. распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://правительство.пф/gov/results/17449/>

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, развивающиеся 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, 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, а также поддерживает процессы формирования собственных профессиональных кадров¹.

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, по нашему мнению, 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.

¹ Дранев Я.Н. Кластерный подход к экономическому развитию территорий // Практика экономического развития территорий: опыт ЕС и России. – М.: Сканрус, 2001. – 144 с.

2. Вопросы становления и значение местного самоуправления

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.

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 тяжелом 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.

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

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. 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).

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, зачисляемых в районные бюджеты, привело в 2006 году к существенному снижению их собственных доходов¹. Так, если в 2005 году в семи муниципальных районах доля собственных доходов в общем объеме 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 жильем (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).

¹ 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 объема поступлений в бюджет более чем в 2,2 раза.

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешенностью 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.);
- 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).

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

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 счет 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%.

На протяжении всего послереформенного периода большинство местных бюджетов формируется в основном за счет дотаций и субвенций из вышестоящих бюджетов, однако даже с учетом финансовой помощи ресурсная обеспе-

ченность местного самоуправления остается по-прежнему недостаточной (более 62% руководителей городских администраций, 64% – глав сельских поселений и 42% – муниципальных районов). А с учетом сокращения объема перечислений со стороны государства в период финансово-экономического кризиса проблема наполнения бюджетов обострилась еще 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 физи-

ческий 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 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 имуществом кадрами			
	Крайне низкая (0-30%)	Низкая (40-60%)	Средняя (70-90%)	Высокая (более 90%)
2006 год				
Муниципальные районы	20	20	40	20
Городские поселения	20	0	80	0
Сельские поселения	27,4	12,9	42	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	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	38,5	41,7	18,7	17,8	28,1
Удовлетворительный	75	57,7	58,3	68,8	69,1	65,9
Недостаточный	0	3,8	0	12,5	13,1	6

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	65,4	33,3	24,9	20,8	17,3
Удовлетворительный	50	30,8	66,7	56,3	61,4	69,5
Недостаточный	0	3,8	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 еще 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 четкое 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).

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 муни-

ципальных 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.

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)

Вариант ответа	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

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).

Таблица 2.12

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считает, изменилась ли результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами в 2011 г. по сравнению с 2010 г.?»

Институт	Муниципальные районы			Городские поселения			Сельские поселения		
	Эффективность взаимодействия			Эффективность взаимодействия			Эффективность взаимодействия		
	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

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 2.13

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 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.

3. Состояние и тенденции социально-экономического развития муниципальных образований региона

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 социально-экономических проблем территорий.

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 ад-

министратий 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. 3.1).

Таблица 3.1

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 жильем	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

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 муни-

ципалитетов. Однако становление института местного самоуправления совпало с периодом перехода страны к рыночным условиям хозяйствования. 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.

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

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

– 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. 3.2).

Таблица 3.2

Динамика объема производства промышленной продукции в Вологодской области (в сопоставимых ценах 2010 года), тыс. руб./чел.

Район	2000	2010	2010 г. к 2000 г., %	Район	2000	2010	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	<i>В среднем по районам</i>	<i>35,8</i>	<i>53,8</i>	<i>150,0</i>
Верховажский	8,4	13,1	155,8	<i>По области</i>	<i>201,5</i>	<i>283,9</i>	<i>140,9</i>

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 объема 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. 3.3*).

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. 3.4*).

Таблица 3.3

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

Район	2000	2010	2010 г. к 2000 г., %	Район	2000	2010	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	<i>По области</i>	22,6	17,5	77,5
Бабушкинский	48,2	22,1	45,9				

Таблица 3.4

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

Район	2000	2010	2010 г. к 2000 г., раз	Район	2000	2010	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	<i>В среднем по районам</i>	8,8	23,1	2,6
Великоустюгский	6,2	11,4	1,8	<i>По области</i>	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 счет 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. 3.5).

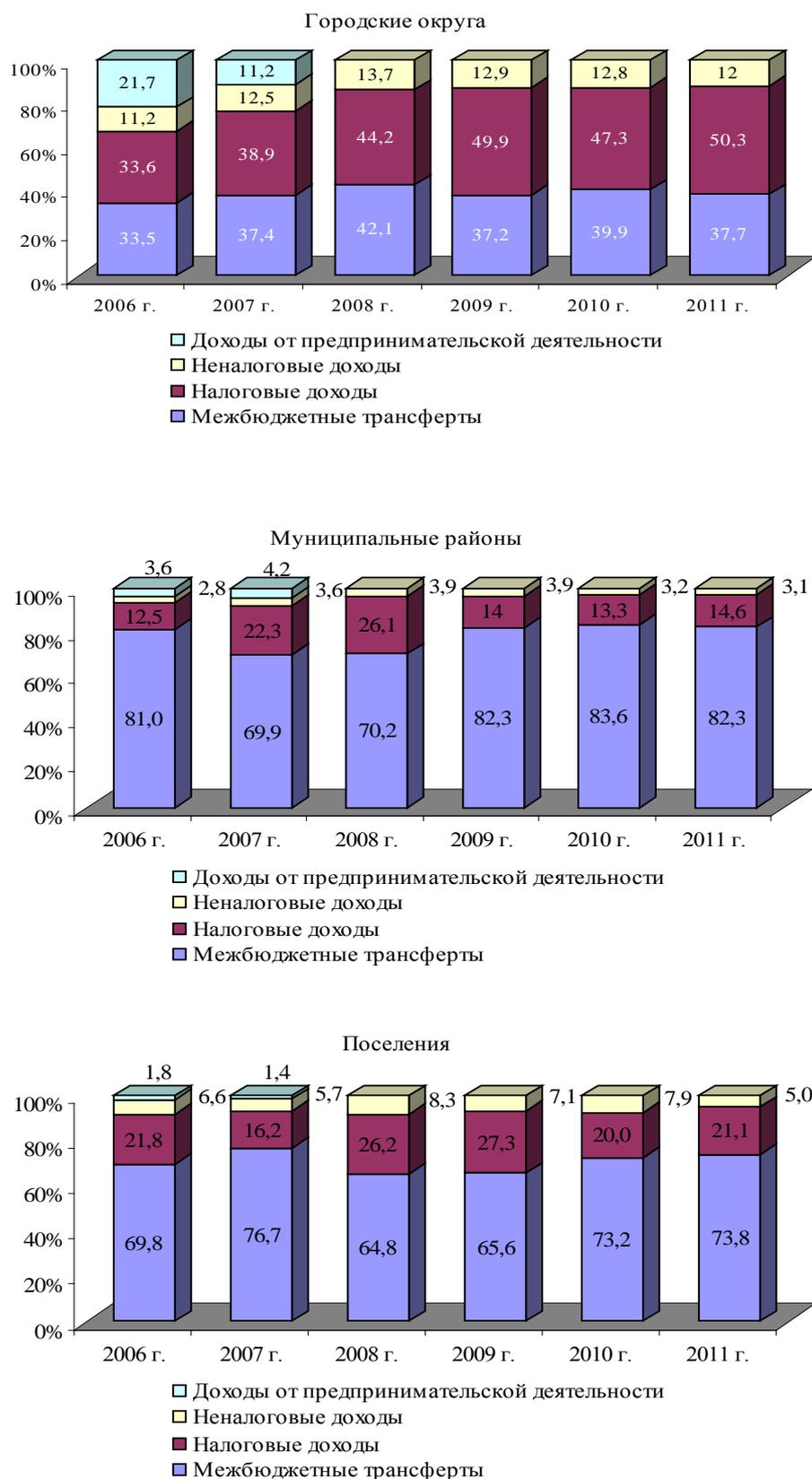
Таблица 3.5

**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. 3.1) продемонстрировал высокую зависимость бюджетов муниципальных районов (более 70%) и бюджетов поселений (более 65%) от межбюджетных трансфертов.



**Рис. 3.1. 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. 3.6).

Таблица 3.6

Расходы бюджета на душу населения, руб. / чел.

Район	2000	2005	2010	2010 г. к 2000 г., раз	Район	2000	2005	2010	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	<i>Среднее значение</i>	<i>1988,4</i>	<i>4203,6</i>	<i>25121,4</i>	<i>12,6</i>
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 растет. 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. 3.7).

Таблица 3.7

Коэффициент естественного прироста населения, ‰

Район	2000	2005	2010	Район	2000	2005	2010
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. 3.8).

Таблица 3.8

Коэффициент миграционного прироста, ‰

Район	2000	2005	2010	Район	2000	2005	2010
Кадуйский	-4,6	3	3,1	Бабаевский	1,2	-0,1	-9,8
Великоустюгский	1,8	0,4	3	Никольский	-1	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
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
Кирилловский	1,3	2,8	-8,4	Вашкинский	1,1	-1	-16,7
Устюженский	1,4	-0,3	-8,4	Нюксенский	0,1	2,6	-17,9

Указанные процессы приводят к снижению плотности населения в районах (табл. 3.9). Это влечет за собой потерю социально-экономического контроля над многими территориями, снижение степени их освоенности, разрушение исторически сложившейся системы расселения.

Таблица 3.9

Плотность населения районов Вологодской области, чел./км²

Район	2000	2005	2010	2010 г. к 2000 г., раз	Район	2000	2005	2010	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

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.

Важнейшим показателем, отражающим степень обустроенности территории, а следовательно, ее привлекательности, а также возможности дальнейшего социально-экономического развития, является обеспеченность населения жильем. 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. 3.10).

Таблица 3.10

Площадь жилого фонда, кв. м на одного жителя

Район	2000	2005	2010	2010 г. к 2000 г., раз	Район	2000	2005	2010	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. 3.11).

Таблица 3.11

Доля ветхого и аварийного фонда в общей площади жилого фонда, %

Район	2000	2005	2010	2010 г. к 2000 г., раз	Район	2000	2005	2010	2010 г. к 2000 г., раз
Череповецкий	0,5	1,2	1,0	2,0	Верховажский	2,4	8,6	7,2	3,0
Кадуйский	0,5	1,4	1,6	3,2	Кирилловский	3,2	5,6	8,6	2,7
Вологодский	0,8	4,6	3,2	4,0	Харовский	3,4	11,0	10,4	3,1
Усть-Кубинский	0,5	0,0	3,5	7,0	Бабушкинский	3,9	7,0	10,5	2,7
Никольский	2,3	4,1	4,4	1,9	Чагодощенский	2,3	9,7	11,2	4,9
Бабаевский	1,2	5,8	5,2	4,3	Шекснинский	2,5	6,0	13,3	5,3
Великоустюгский	5,2	4,8	5,9	1,1	Грязовецкий	2,4	14,1	13,6	5,7
Кичм.-Городецкий	1,6	3,2	6,0	3,8	Сокольский	3,2	12,1	15,3	4,8
Нюксенский	1,2	13,6	6,4	5,3	Вашкинский	5,6	17,3	19,1	3,4
Тарногский	1,6	13,8	6,5	4,1	Вожегодский	1,6	20,2	20,1	12,6
Сямженский	2,4	4,8	6,7	2,8	Вытегорский	1,6	16,3	20,3	12,7
Устюженский	1,0	7,2	6,9	6,9	Белозерский	0,9	21,1	21,1	23,4
Тотемский	4,0	5,9	7,1	1,8	Междуреченский	4,0	12,5	31,4	7,9

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 счет 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 оснащенностью медицинских учреждений, доминированием стационарной помощи, недостаточным уровнем развития первичной медико-санитарной помощи.

Однако к числу наиболее острых принадлежит проблема некомплектованности 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. 3.12). За период 2000 – 2010 в одиннадцати районах области произошло снижение этого показателя.

Таблица 3.12

Обеспеченность населения врачами, 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	0,9	Кадуйский	17,6	16,6	14	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	1,1	Междуреченский	14	15	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	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 среднелюдиного розничного товарооборота. С одной стороны, он характеризует состояние розничных рынков, развитость сети магазинов, а с

другой – отражает в обобщенном виде величину платежеспособного спроса населения (табл. 3.13).

Таблица 3.13

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	4 192,7	9 086	100,5	179,6	399	7634,6	20 824,3	51 241,6
Бабушкинский	542,6	2 161,7	4 849	75,5	67,9	141	7951,1	19 194,0	47 544,5
Белозерский	704,2	3 474,2	8 021	95,4	429,1	627	7777,4	16 404,9	55 370,8
Вашкинский	663,0	2 455,6	6 186	26,6	203,9	365	7725,1	19 608,9	41 011,2
Великоустюгский	1365,2	5 538,3	13 698	188,6	585,8	1183	9318,6	17 779,8	62 367,9
Верховажский	401,8	1 374,1	3 464	102,5	110,9	315	6265,8	13 320,0	45 323,7
Вожегодский	790,7	2 764,5	7 260	71,5	220,3	361	7786,7	20 986,6	47 569,2
Вологодский	1358,8	6 148,2	13 180	45,5	102,6	211	6615,4	14 208,3	38 659,1
Вытегорский	750,1	2 684,0	8 017	56,9	504,9	808	11138,7	21 241,6	60 938,2
Грязовецкий	823,0	3 906,9	8 825	67,5	213,9	366	8478,8	24 402,3	59 644,8
Кадуйский	1366,3	4 607,9	12 374	62,2	206,1	773	8978,4	19 076,7	49 713,3
Кирилловский	875,1	4 816,9	14 810	122,6	317,6	555	11666,8	22 176,3	70 892,3
Кичм.-Городецкий	356,8	1 331,6	3 225	64,7	154,6	301	9840,2	25 541,8	54 456,8
Междуреченский	772,3	2 489,2	7 558	96,1	93,5	341	7582,1	22 762,8	44 416,9
Никольский	336,3	2 196,8	5 901	43,4	110,7	422	7713,3	14 241,5	56 001,1
Нюксенский	805,4	2 445,9	7 079	97,8	121,4	271	6894,0	13 194,6	57 636,4
Сокольский	866,0	4 156,2	10 818	59,3	186,6	749	6413,2	14 704,2	55 015,3
Сямженский	702,2	1 965,8	5 428	91,1	102,0	482	9276,9	24 215,6	55 767,3
Тарногский	654,1	1 649,1	3 671	110,6	51,4	162	9057,7	19 117,2	55 890,2
Тотемский	930,4	4 013,6	10 447	183,2	265,6	574	12610,8	30 888,9	61 651,0
Усть-Кубинский	865,0	2 906,6	8 071	144,8	161,1	565	7616,6	16 232,1	45 286,1
Устюженский	907,5	2 884,7	8 817	118,3	429,5	771	7088,1	15 043,0	41 314,4
Харовский	766,1	3 858,7	10 400	71,4	238,2	460	7407,9	22 044,5	62 999,5
Чагодощенский	917,4	3 881,8	11 889	107,2	286,9	579	13636,6	37 167,8	44 152,0
Череповецкий	909,7	5 012,6	12 146	13,9	523,0	1414	9655,3	21 215,7	42 775,7
Шекснинский	932,2	4 807,9	10 259	74,4	200,0	368	5897,3	13 744,3	44 349,8

В исследуемый период во всех районах области наблюдается увеличение данного показателя. Наибольший рост произошел в Великоустюгском и Кирилловском районах, что обусловлено ускоренным развитием на территории этих муниципальных образований 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 Никольский и Кирилловский 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, Великоустюгском 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. 3.14).

Таблица 3.14

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	3,7	3,4
Бабаевский	1,5	2,4	2,2	Белозерский	3	2,9	3,6
Усть-Кубинский	7,4	2	2,2	Вожегодский	2,7	4,3	3,7
Вологодский	3	2,5	2,3	Междуреченский	2,6	3	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	3,6	3,8
Нюксенский	1,7	1,7	2,6	Кирилловский	2	3,5	3,9
Верховажский	1,3	3,6	2,8	Харовский	2,5	4	4,4

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).

В 2010 г. самый высокий уровень заработной платы был отмечен в Бабаевском (16998 руб.), Кадуйском (17012 руб.), Нюксенском (16900 руб.) и Шекснинском (15092 руб.) районах. Эти же муниципальные образования лидируют по показателю соотношения среднемесячной заработной платы и величины прожиточного минимума для трудоспособного населения (табл. 3.15).

Таблица 3.15

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 объему 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. 3.16).

Таблица 3.16

Соотношение максимального и минимального значения показателей социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области, раз

Показатели	2000	2005	2010	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

Группировка муниципальных районов на основе интегрального показателя позволяет выделить пять групп районов, близких по уровню социально-экономического развития (рис. 3.2).

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 объемами производства сельскохозяйственной

продукции в расчёте на 1 жителя. Все муниципальные образования, входящие в данную группу, характеризуются благоприятным инвестиционным климатом. В рейтинге по среднему 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.

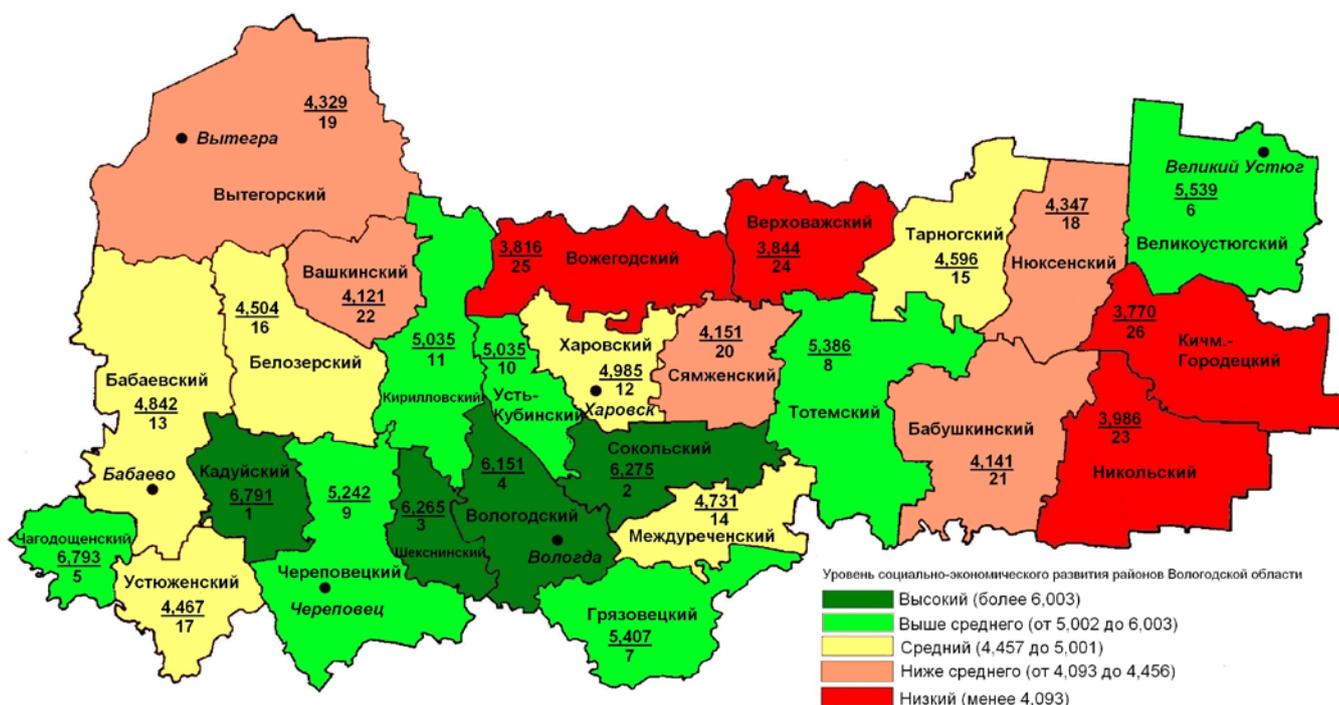


Рис. 3.2. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2010 году

В районах, которые в 2010 году относились к группе с уровнем развития **выше среднего** (Чagodощенский, Великоустюгский, Грязовецкий, Тотемский, Череповецкий, Усть-Кубинский, Кирилловский), значения отдельных показателей, входящих в интегральный индекс, были ниже, чем у районов-лидеров. Чagodощенский район характеризуется высоким средним объемом промышленного производства (в 2010 году являлся лидером по объему инвестиций на душу населения). В Череповецком, Грязовецком и Усть-Кубинском районах зафиксирован высокий объем производства сельхозпродукции. В большинстве муниципальных районов данной группы значения среднегодового товарообо-

рота, 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, Кирилловском 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 объема 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 объему 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 объема 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.

4. Развитие ИСЭРТ РАН методов управления локальными территориями

Начавшийся в 1990-х годах переход российской экономики к рыночным отношениям и становление института местного самоуправления поставили перед органами власти всех уровней проблему поиска форм и методов управления территориальными и производственными системами, адекватных новым условиям их функционирования. Совершенствование управления регионом, муниципальными образованиями (городами, районами), хозяйствующими субъектами, вопросы организации регулярного социально-экономического мониторинга, модернизация управления в регионе на новом этапе реформирования местного самоуправления, снижение дифференциации пространственного развития – вот перечень проблем, решить которые пытаются ученые ИСЭРТ РАН. Следует признать неоспоримую помощь в этом представителей властных структур разного уровня. Это прежде всего специалисты Правительства Вологодской области, администраций г. Вологды, Вологодского и Грязовецкого муниципальных районов. Именно здесь апробировались рекомендации, предложения и выводы, полученные докторами наук В.А. Ильиным, Т.В. Усковой, кандидатами наук А.А. Кольевым, Э.О. Орловой, Д.П. Жаравиным, Д.Е. Амелиным, научными сотрудниками Е.А. Жирновым, А.Н. Зуевым, А.Н. Нестеровым, Е.Н. Гутниковой и др.

Обобщение результатов исследований по этой проблематике позволяет сделать вывод о том, что важным резервом экономического роста и конкурентоспособности региона выступает потенциал территорий – муниципальных образований. Его развитие и более эффективное использование стали одной из основных задач региональных органов власти и местного самоуправления. А резервы здесь весьма значительные.

Поиск путей решения проблем социально-экономического развития муниципальных образований, укрепления их финансово-экономической базы, механизмов повышения эффективности института местного самоуправления осуществляется в рамках научного направления «Развитие региональных социаль-

но-экономических систем, применение новых форм и методов территориальной организации общества и хозяйства, развитие рекреационной сферы территорий».

Важным инструментом региональной политики в сфере решения вопросов социально-экономического развития муниципальных образований выступает переход к стратегическим формам управления. В работах, выполненных научными сотрудниками института, представлены *методология стратегического планирования и механизмы реализации стратегий социально-экономического развития территорий*. Методический инструментариий апробирован при разработке стратегий социально-экономического развития г. Вологды и ряда муниципальных районов Вологодской области: Сямженского, Грязовецкого, Вологодского и других.

Основные результаты исследования вопросов управления социально-экономическим развитием муниципальных образований раскрыты в монографиях:

1. Стратегия управления муниципальными образованиями / под ред. В.А. Ильина, А.С. Якуничева. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 115 с.

2. Ускова, Т.В. Мониторинг развития муниципальных образований / Т.В. Ускова, А.Н. Зуев, А.А. Смирнов; под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 126 с.

3. Ускова, Т.В. Индикативное планирование развития муниципальных образований: монографическое исследование на материалах г. Вологды / Т.В. Ускова; под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2003. – 159 с.

4. Районная экономика: вчера, сегодня, завтра / коллектив авторов под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина и главы самоуправления Грязовецкого района В.И. Чиркова. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2003. – 126 с.

5. Экономика сельского района: состояние и перспективы / В.А. Ильин, А.В. Гордеев, Т.В. Ускова, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин [и др.]. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – 270 с.

6. Ускова, Т.В. Управление современным городом: направленная модернизация: монография / Т.В. Ускова, А.Н. Нестеров; под ред. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 196 с.

7. Пахолков, Н.А. Стратегическое управление социально-экономическим развитием муниципального образования / Н.А. Пахолков, Д.П. Жаравин. – Вологда: ВоГТУ, 2005. – 143 с.

Вопросам *оценки потенциала муниципальных образований и поискам путей повышения эффективности его использования* посвящен ряд научно-исследовательских работ, в ходе выполнения которых:

- разработана и апробирована методика оценки социально-экономического потенциала территорий;
- проведена оценка производственного потенциала муниципалитетов (г. Вологды и Вологодского районов), обоснованы направления его повышения;
- разработана методика расчета валового городского продукта;
- обоснована необходимость развития малоэтажного жилищного строительства;
- предложены пути развития потребительского рынка и др.

Основные результаты этих исследований представлены в следующих работах:

1. Сфера услуг в городе: проблемы и перспективы / В.А. Ильин, С.А. Селякова, О.С. Москвина, Т.В. Ускова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 108 с.

2. Смирнова, Т.Г. Развитие производственного потенциала сельского района: монография / Т.Г. Смирнова, С.А. Селякова, Е.Н. Кожина; под рук. к.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 148 с.

3. Потребительский рынок города: состояние и перспективы: монография / кол. авт. под рук. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 111 с.

Существенное место в исследованиях ИСЭРТ РАН занимают проблемы *пространственного развития* (муниципальный аспект). В частности, проведенные исследования позволили:

– рассмотреть теоретико-методологические аспекты формирования городских агломераций, оценить состояние Вологодско-Череповецкой городской агломерации, обосновать методы управления этими процессами;

– обобщить теоретические подходы к созданию пространственного каркаса региона, предложить механизм управления пространственным развитием территорий;

– систематизировать теоретико-методологические основы создания и эволюции городов, раскрыть причины и обосновать факторы создания моногородов, обобщить опыт управления ими.

Среди наиболее важных работ института в этом направлении:

1. Формирование городской агломерации: учеб. пособие / В.А. Ильин, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев, Л.Г. Иогман, Л.В. Дубиничева, Т.В. Ускова.– Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006.– 126 с.

2. Малышев, Р.Ю., Пахолков Н.А. Организация управления пространственным развитием региона / Р.Ю. Малышев, Н.А. Пахолков; под общ. ред. Н.А. Пахолкова. – Вологда: ВоГТУ, 2007. – 160 с.

3. Моногород: управление развитием / Т.В. Ускова, Л.Г. Иогман, С.Н. Ткачук, А.Н. Нестеров, Н.Ю. Литвинова; под рук. д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2012. – 220 с.

Пути повышения самостоятельности муниципальных образований представлены в таких работах сотрудников ИСЭРТ РАН, как:

1. Местное самоуправление: взаимодействие власти и бизнеса / кол. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 92 с.

2. Механизм инвестиционного взаимодействия бизнес-структур и местного самоуправления / Э.О. Орлова, П.М. Советов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2010. – 184 с.

Ряд работ посвящен вопросам *организации местного самоуправления, повышения эффективности использования потенциала этого института власти*. Среди них:

1. Местное самоуправление на пути к реформированию / В.А. Ильин, Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, А.А. Кольев; кол. авт. под рук. В.А. Ильина. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2004. – 28 с.

2. Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы / кол. авт. под рук. В.А. Ильина, В.И. Чиркова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 190 с.

3. Местное самоуправление: взаимодействие власти и бизнеса / кол. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 92 с.

4. Амелин, Д. Е. Местное самоуправление в региональном развитии / Д.Е. Амелин. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 184 с.

Кроме того, на регулярной основе проводится мониторинг эффективности управления социально-экономическим развитием города Вологды, мониторинг условий проживания в г. Вологде, а также мониторинг реализации принципов местного самоуправления.

По результатам исследования вопросов социально-экономического развития локальных территорий в ИСЭРТ РАН подготовлено и защищено 9 диссертационных работ на соискание ученой степени кандидата экономических наук, выпущено более 20 монографий.

Перспективы развития данного направления видятся в следующем.

1. Усиление фундаментальности исследований по таким направлениям, как:

- Развитие теоретико-методологических основ пространственной экономики как направления науки.
- Развитие теории и методологии управления устойчивым социально-экономическим развитием муниципальных образований, в том числе:
 - развитие методов повышения эффективности использования финансово-экономического потенциала муниципалитетов;
 - совершенствование механизма межмуниципального взаимодействия;

- развитие теоретико-методологических основ межбюджетных отношений на уровне «регион-муниципалитет»;
- разработка методов повышения инновационности и конкурентоспособности экономики муниципальных образований;
- разработка методов и инструментария снижения уровня внутрирегиональной дифференциации;
- совершенствование методического инструментария повышения устойчивости местного самоуправления.

2. Формирование научной школы по методологии управления устойчивым развитием муниципальных образований и повышения эффективности местного самоуправления.

3. Расширение использования математических методов и приемов экономико-математического моделирования в проводимых исследованиях.

Заключение

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

Во-первых, роль института местного самоуправления в обеспечении устойчивого развития территорий в последние годы значительно усилилась. Связано это, прежде всего, с передачей на муниципальный уровень полномочий по обеспечению жизнедеятельности населения, оказанию общественных услуг, формированию экономической базы территории.

Во-вторых, реализовать потенциал, заложенный в институте местного самоуправления, до сих пор не удалось. Такая ситуация во многом объясняется сохраняющимися проблемами социально-экономического развития локальных территорий и отсутствием у органов местного самоуправления возможностей по их разрешению. В первую очередь, это обусловлено низкой ресурсной обеспеченностью (финансовыми средствами, квалифицированными кадрами, имущественной и материальной базой).

В-третьих, опыт регионов свидетельствует, что, при наличии соответствующего финансового обеспечения реализуемых в поселении мероприятий, высококвалифицированных управленцев, способных активизировать деятельность населения, имеется возможность для устойчивого развития территорий.

Все сказанное выше позволяет заключить, что развитие территориального управления уже не может рассматриваться только как экономическая проблема, оно должно осуществляться во взаимосвязи со всеми сторонами реформирования института местного самоуправления.

От региональной экономической науки требуется разработка и научное обоснование социально-экономической политики, способной разрешить имеющиеся проблемы и обеспечить экономический рост, повышение конкурентоспособности и устойчивости социально-экономического развития территорий.

Сборник научных докладов и сообщений
Ученого совета ИСЭРТ РАН

Выпуск 7

Ответственный за выпуск Биланчук Р.П.

Подписано в печать 29.03.2013.

Печать цифровая. Формат бумаги 60×84/16.
Усл. печ. л. 3,7. Тираж 50 экз. Заказ № 103.

Институт социально-экономического развития территорий РАН
(ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ИСЭРТ РАН
Тел. 59-78-03, e-mail common@vscc.ac.ru