



Федеральное государственное  
бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического  
развития территорий Российской академии наук

## ТЕНДЕНЦИИ

И

# ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

ТОМ 3

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ  
РАЗВИТИЕ ЛОКАЛЬНЫХ  
ТЕРРИТОРИЙ

ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ



Н.П. Советова,  
зав. кафедрой  
менеджмента  
Вологодского  
государственного  
университета,  
к.э.н., доцент

В современных условиях, когда большинство муниципалитетов не обладают необходимыми финансовыми, человеческими и прочими ресурсами для эффективного выполнения возложенных на местные органы власти полномочий, актуализируется вопрос разработки механизмов организации межмуниципального сотрудничества, алгоритм организации которого был разработан авторами монографии.

Научные положения и выводы, представленные в монографии, в целом имеют высокую степень обоснованности, определяются логичной структурой исследования, последовательным изложением материала, грамотно проведенной оценкой социально-экономического развития и потенциала муниципальных районов Вологодской области, конкретностью выводов, конструктивностью предложений и рекомендаций.

*Из рецензии на книгу «Социально-экономические проблемы  
локальных территорий»*



К.А. Задумкин,  
зам. Главы г. Вологды  
по стратегическому  
развитию,  
к.э.н.

Крупные города аккумулируют на своей территории значительные экономические, финансовые, научные, управленческие, интеллектуальные ресурсы. Они во многом не только обеспечивают потребности прилегающих муниципалитетов в различных благах, но и воздействуют на их социально-экономическое развитие, являясь своего рода «полюсами роста» экономики. Усиливается их роль и в связи с повышением мобильности капитала, рабочей силы, межотраслевого и межрегионального взаимодействия. В данных обстоятельствах становятся особенно актуальными вопросы как определения проблем, резервов, преимуществ крупных городов, так и формирования научно обоснованных подходов к управлению их развитием.

*Из рецензии на книгу «Экономическое развитие крупного города:  
состояние, проблемы, перспективы»*

Федеральное агентство  
научных организаций

Российская  
академия наук

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития территорий  
Российской академии наук



# **ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

**Научные труды 2011–2015 гг.**

**В 6 томах**

Научный руководитель  
доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  
Ильин Владимир Александрович

**Том 3**

**Социально-экономическое развитие  
локальных территорий**

Вологда • 2015

УДК 330.34(470)  
ББК 65.9(2Рос)  
Т33

Публикуется по решению  
Ученого совета ФГБУН ИСЭРТ РАН

**Т33 Тенденции и проблемы развития территорий** [Текст] : научные труды 2011–2015 гг. : в 6 т. / под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015.

ISBN 978-5-93299-307-1

***Редакционная коллегия издания:***

Ильин В.А. (председатель),  
Гулин К.А. (зам. председателя), Ускова Т.В. (зам. председателя),  
Шабунова А.А. (зам. председателя), Сычев М.Ф. (зам. председателя), Бабиц Л.В.,  
Калачикова О.Н., Леонидова Г.В., Морев М.В., Теребова С.В., Третьякова О.В.

Первый сборник избранных научных трудов ИСЭРТ РАН (в трех томах) был издан в 2005 г. В нем были представлены результаты исследований 1991–2004 гг. по проблемам, связанным с переходом от административно-командной системы к рыночным принципам хозяйствования, проанализированы причины допущенных при этом потерь, предложены механизмы наращивания темпов экономического и социального развития территорий. Через пять лет – в 2010 году – вышло второе издание трудов ИСЭРТ РАН (уже в четырех томах), в которых освещались вопросы, возникшие в ходе восстановительного роста отечественной экономики и преодоления последствий кризиса 2008–2009 гг., особый упор сделан на возможности и резервы ускорения регионального развития.

Настоящий выпуск трудов ИСЭРТ РАН представляет собой шеститомник, в который включены исследования по актуальным вопросам территориального развития, выполненные за пятилетие 2011–2015 гг. Этот период оказался наиболее сложным, во многом переломным для выработки как стратегии, так и тактики реализации задач поступательного развития страны. В сложившихся условиях коллектив Института сосредоточил внимание на поиске организационно-экономических механизмов и активных управленческих воздействий на формирование нового облика России, который обеспечит ей достойное место в современном мире.

Третий выпуск трудов, как и два предыдущих, является во многом результатом постоянно развивающегося сотрудничества ИСЭРТ с ведущими институтами РАН – Институтом экономики, ИНП, ИСПИ, Институтом социологии, ЦЭМИ и другими научными учреждениями, занимающимися социально-экономической тематикой. Коллектив ИСЭРТ выражает признательность их сотрудникам, а также всем, кто делился своими знаниями и опытом.

Издание предназначается работникам органов власти и управления федерального, регионального и муниципального уровней, руководителям предприятий, научным сотрудникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и студентам, всем, кто интересуется проблемами региональной экономики, социально-экономического развития российских территорий.

**УДК 330.34(470)**  
**ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-93299-307-1

© ФГБУН ИСЭРТ РАН, 2015  
© Ильин В.А., 2015

# **ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

Научные труды  
В 6 томах

## **Том 1**

### **Эффективность государственного управления и социально-экономическое развитие территорий**

Проблемы эффективности государственного управления.  
Тенденции рыночных трансформаций. Кризис бюджетной системы.  
Роль частного капитала. Стратегия-2020: проблемы реализации

Региональная политика территориального развития

Эффективность государственного управления в оценках населения  
(по материалам исследований ИСЭРТ РАН)

## **Том 2**

### **Управление экономическим базисом развития территорий**

Проблемы экономического роста территории

Агропромышленный комплекс региона:  
состояние, тенденции, перспективы

Лесной комплекс: управление инновационным развитием

## **ТОМ 3**

### **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

Социально-экономические проблемы локальных территорий

Экономическое развитие крупного города:  
состояние, проблемы, перспективы

Социально-экономический ресурс туризма

## **Том 4**

### **Формирование и воспроизводство человеческого потенциала территорий**

Человеческий капитал территорий:  
проблемы формирования и использования

Молодежь современной России – ключевой ресурс модернизации

Уровень жизни и социальная реальность: мониторинг перемен

## **Том 5**

### **Социальный вектор развития территорий**

Здоровье детей: итоги пятнадцатилетнего мониторинга

Репродуктивное поведение как фактор воспроизводства населения:  
тенденции и перспективы

Проблемы насильственной смертности в России

## **Том 6**

### **Модернизация: институты, инструменты, измерения**

Социально-экономическая модернизация России:  
региональный аспект

Социальная структура и мобильность в российском обществе

Международное научно-техническое сотрудничество:  
региональный аспект  
(на примере СЗФО и Республики Беларусь)

УДК 330.34(470)  
ББК 65.9(2Рос)  
Т33

Публикуется по решению  
Ученого совета ФГБУН ИСЭРТ РАН

Т33 **Тенденции и проблемы развития территорий** [Текст] : научные труды 2011–2015 гг. : в 6 т. Т. 3 : Социально-экономическое развитие локальных территорий / под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 496 с.

ISBN 978-5-93299-310-1 (т. 3)

ISBN 978-5-93299-307-1

**Коллектив авторов тома 3**

**под научным руководством д.э.н., проф. Ильина В.А.:**

Ускова Т.В., Ворошилов Н.В., Гутникова Е.А., Дубиничева Л.В.,  
Кожевников С.А., Лукин Е.В., Орлова В.С., Чекавинский А.Н.

В томе представлены основные труды сотрудников ИСЭРТ РАН, опубликованные в 2011–2015 гг. по проблемам социально-экономического развития муниципальных образований, выступающих основным институтом местного самоуправления. Местное самоуправление, являясь публичной властью, наиболее приближенной к населению, обеспечивает гражданам защиту их интересов, которые обусловлены совместным проживанием на определенной территории и постоянным взаимодействием. В недрах местного самоуправления таится потенциал, способный придать дополнительные стимулы развитию государства в целом. Совершенствование управления развитием территорий требует комплексного подхода, содержание которого раскрывается на страницах настоящего тома.

**УДК 330.34(470)**  
**ББК 65.9(2Рос)**

ISBN 978-5-93299-310-1 (т. 3)  
ISBN 978-5-93299-307-1

© ФГБУН ИСЭРТ РАН, 2015  
© Ильин В.А., 2015

## ПРЕДИСЛОВИЕ К ИЗДАНИЮ

Началом постсоветской истории России стало проведение рыночных экономических и политических трансформаций радикальным образом. Примененные при этом методы шоковой терапии – ускоренная приватизация общенародной собственности, либерализация цен, отмена монополии внешней торговли – привели к беспрецедентному спаду производства. За 1991–1998 гг. объем валового внутреннего продукта страны сократился на 55%, т.е. более чем в два раза. Финансово-экономический кризис 1998 г. был моментом отрезвления российской власти и общества, позволил освободиться от иллюзий по поводу радикальных реформ. Благодаря этому в 1999–2008 гг. российская экономика восстановилась, достигнув темпа роста почти 7% в год. Однако еще один мировой финансовый кризис, конца 2008–2009 гг., привел к новому спаду (в 2009 г. – на 8%). Начавшийся затем подъем уже в 2014 г. практически приостановился. В итоге вышло так, что более чем за два десятилетия увеличения выпуска продукции в стране не произошло. И хотя Россия осталась державой первого порядка по размеру территории, природным ресурсам, военно-стратегическим возможностям, политическому престижу во многих международных организациях, она оказалась ныне государством второго порядка по степени развития экономики, включенности в мирохозяйственную систему, по качеству жизни, участию в информационной и научно-технической революции и ряду других показателей эффективности хозяйствования. Перед страной остро встала проблема адекватного и своевременного ответа на глобальные вызовы.

В этой противоречивой по содержанию и результатам обстановке проходило становление научного учреждения, которое называется сегодня Институтом социально-экономического развития территорий Российской академии наук.

Его история началась почти 25 лет назад – в конце 1990 года, когда директор Института экономических проблем Кольского научного центра Академии наук СССР Г.П. Лузин издал приказ о создании Вологодского научно-координационного центра на правах отдела указанного института. Последующее развитие этой первой ячейки академической науки на Вологодчине проходило в условиях, связанных с проблемами рыночных трансформаций в стране.

Много усилий в обстановке неустойчивости развития понадобилось для кадрового наполнения новой ячейки квалифицированными специалистами, расширения объемов научно-исследовательских работ, повышения их актуальности и качества, укрепления научно-производственной базы учреждения.

За 25 лет менялись название и статус учреждения. В 1993 году ВНКЦ стал самостоятельным научным подразделением в составе Отделения экономики РАН. В 1997 году состоялась государственная регистрация учреждения как Вологодского научно-координационного центра Центрального экономико-математического института РАН. Обобщающим итогом последующего роста масштабов деятельности и качества исследований стало принятие Президиумом РАН постановления от 31 марта 2009 г. № 96, согласно которому Центр был переименован в учреждение Российской академии наук – Институт социально-экономического развития территорий РАН.

С каждым преобразованием появлялись новые возможности развития. Целеустремленно реализуя эти возможности, учреждение укрепляло свой авторитет в научном сообществе России. Поступательное накопление научных разработок создало условия для издания публикаций наиболее значимых исследовательских работ в виде собрания научных трудов.

В 2005 году, когда ИСЭРТ РАН имел еще статус ВНКЦ ЦЭМИ РАН, вышло в свет первое собрание избранных работ его сотрудников под заглавием «Тенденции и проблемы развития региона» в 3-х частях<sup>1</sup>. В 2010 году выпущено под тем же заглавием второе собрание трудов ИСЭРТ РАН в 4-х томах<sup>2</sup>. Оно было посвящено 20-летию его деятельности.

Выход в свет настоящего собрания приурочен к 25-летию со дня основания ИСЭРТ. Его название – «Тенденции и проблемы развития территорий» – отражает суть научно-исследовательских работ, проводившихся Институтом в последние пять лет. Собрание состоит из избранных трудов, созданных после получения Институтом статуса федерального государственного бюджетного учреждения науки.

Вполне естественно, что собрание отражает прежде всего основные направления научной деятельности ИСЭРТ, которые были утверждены в 2009 году постановлением Президиума РАН. Конкретное содержание этих направлений следующее:

1. Проблемы экономического роста, научные основы региональной политики, устойчивого развития территорий и муниципальных образований и трансформации социально-экономического пространства.

2. Интеграция регионов в глобальные экономические и политические процессы, проблемы экономической безопасности и конкурентоспособности территориальных социально-экономических систем.

---

<sup>1</sup> Тенденции и проблемы развития региона: научные труды: в 3 ч. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005.

<sup>2</sup> Тенденции и проблемы развития региона: научные труды: в 4 т. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2011.

3. Развитие социально-экономических систем, применение новых форм и методов территориальной организации общества и хозяйства, развитие рекреационной сферы территорий.

4. Территориальные особенности уровня и образа жизни, стратегий поведения и мировоззрения различных групп российского общества.

5. Социально-экономические проблемы преобразования научной и инновационной деятельности территорий.

6. Разработка проблем информатизации общества, интеллектуальных технологий в информационных и территориальных системах, науке и образовании.

Эти направления текущей деятельности ИСЭРТ органически связаны с обеспечением реализации Программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук на 2013–2020 гг., утвержденной Правительством Российской Федерации.

Отобранные редколлегией труды сформированы в шесть томов, каждый из них включает работы, объединенные той или иной исследовательской концепцией, суть которой выражена в названии тома.

**В первом томе «Эффективность государственного управления и социально-экономическое развитие территорий»**, содержащем тексты опубликованных монографических работ, рассматриваются проблемы, решение которых имеет первостепенную значимость для ускорения социально-экономического развития регионов и страны в целом. Дается оценка эффективности государственного управления в России в период рыночных трансформаций. Выделяются ключевые факторы, которые отрицательно влияют на темпы экономического роста. В фокусе включенных в том работ находится один из базовых аспектов государственного управления – бюджетная политика. На основе комплексного анализа деятельности ведущих российских корпораций черной металлургии делается вывод о неэффективности проводимой в стране бюджетно-налоговой политики и предлагаются варианты изменения ее действующей парадигмы.

В томе излагаются вопросы повышения эффективности федеральной региональной политики по развитию муниципальных образований. Заключает том работа, в которой рассматривается эффективность государственного управления в оценках населения.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – д.э.н., профессор В.А. Ильин, д.э.н. Т.В. Ускова (отв. за подготовку), А.И. Поварова, Н.В. Ворошилов, к.э.н. М.В. Морев.*

**Второй том «Управление экономическим базисом развития территорий»** включает труды ИСЭРТ, в которых речь идет об обеспечении динамичного роста экономики территорий. При этом авторы исходят из того, что это не только главная цель, но и основное средство для преобразований в стране и выхода ее на достойные позиции в мире. В отобранных для воспроизведения в том монографиях даётся анализ причин и факторов, ограничивающих экономический рост, высказываются предложения о составе механизмов, позволяющих в наибольшей степени использовать имеющийся в регионах потенциал экономического роста в ведущих секторах материального производства. Рассматриваются проблемы и пути обеспечения экономического роста в ведущих производственных комплексах Вологодской области – агропромышленном и лесном. Обосновывается необходимость активизации инвестиционных процессов в экономике регионов, их инновационной направленности для обеспечения резкого роста производительности труда, снижения общих и удельных издержек производства, повышения его рентабельности и других показателей, характеризующих уровень экономической эффективности.

*Авторы работ, опубликованных в том, – д.э.н. Т.В. Ускова (отв. за подготовку), к.э.н. Е.В. Лукин, Т.В. Воронцова, Т.Г. Смирнова, к.э.н. Р.Ю. Селименков, д.э.н. П.М. Советов, к.э.н. А.Н. Чекавинский.*

**В третий том «Социально-экономическое развитие локальных территорий»** включены работы, которые характеризуют возрастающую роль в экономическом, социальном и политическом развитии страны института местного самоуправления. Обосновывается, что именно местное самоуправление является той структурой публичной власти, которая наиболее приближена к населению, обеспечивает гражданам защиту интересов, обусловленных совместным проживанием на определенной территории. Авторы доказывают, что в недрах местного самоуправления таится потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в российском обществе, придать дополнительные стимулы развитию Российского государства в целом. Одновременно в представленных работах утверждается, что для реализации своего предназначения местному самоуправлению требуется найти действенные механизмы укрепления экономической базы муниципальной власти, органичного сочетания интересов жителей локальных территорий, муниципальных районов и городских округов, регионов с интересами государственными. В томе подробно раскрыт социально-экономический ресурс туризма, которым оказались богато наделены муниципальные образования Европейского Севера России.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – д.э.н. Т.В. Ускова (отв. за подготовку), Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, к.э.н. С.А. Кожевников, к.э.н. А.Н. Чекавинский, к.э.н. Е.В. Лукин, Л.В. Дубиничева, к.э.н. В.С. Орлова.*

**Четвертый том «Формирование и воспроизводство человеческого потенциала территорий»** охватывает работы, в которых рассматриваются вопросы, имеющие ключевое значение для возрождения России, – развитие человека, его культуры, знаний, умений, рост жизненного потенциала, материального благополучия населения, оздоровление и обогащение его нравственно-духовного состояния. В этих работах обосновывается настоятельная необходимость сделать стратегическим приоритетом не только и не столько новую технику, сколько человека, наращивание человеческого капитала. Ныне это становится залогом успеха всех других начинаний, главным показателем эффективного государственного управления. В работах, помещенных в том, подчеркивается неотложность преодоления избыточной социальной и имущественной дифференциации населения. Принципиально значимый вывод из публикуемых работ состоит в том, что важнейшим ресурсом модернизации страны является молодежь.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – к.э.н. Г.В. Леонидова (отв. за подготовку), д.э.н. А.А. Шабунова, к.э.н. К.А. Устинова, А.В. Попов, А.М. Панов, к.э.н. М.А. Головчин, Т.С. Соловьева, к.э.н. Е.А. Чекмарева, М.А. Антонова (Груздева), И.Н. Дементьева, В.С. Каминский, к.э.н. О.Н. Калачикова, Т.П. Кожина, Н.А. Кондакова, к.э.н. М.В. Морев, Г.В. Белехова, А.И. Россошанский.*

**В пятый том «Социальный вектор развития территорий»** вошли труды, охватывающие исследования, раскрывающие взаимосвязь общественного здоровья с демографическим и социально-экономическим развитием. Исследования показывают, что здесь сложилась ситуация, в которой роль медицины состоит прежде всего в сдерживании негативных явлений. В этих условиях важно усилить внимание к профилактике здоровья. В публикуемых работах излагаются теоретико-методологические подходы к оценке образа жизни населения, определению целей и путей его формирования на перспективу. Подробно рассматриваются такие ключевые вопросы этой проблемы, как здоровье детей, репродуктивное поведение населения, меры по реальному сбережению и росту его численности.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – д.э.н. А.А. Шабунова (отв. за подготовку), к.э.н. М.В. Морев, к.э.н. О.Н. Калачикова, Н.А. Кондакова, д.э.н. К.А. Гулин, к.э.н. В.И. Попова.*

**В шестом томе «Модернизация: институты, инструменты, измерения»** публикуются работы, в которых подробно рассматриваются состояние и проблемы развития процессов модернизации экономики в регионах России, освещаются организационно-экономические механизмы обеспечения реального продвижения по этому пути. Авторы останавливаются на методологических аспектах оценки уровня модернизации территорий, представляют эмпирические данные, позволяющие определить приоритеты модернизационных мероприятий на ближайшую, среднесрочную и стратегическую перспективу. Принципиальную значимость на этом пути, по мнению исследователей, имеет решение вопросов социально-культурного развития.

В томе представляются результаты исследований ИСЭРТ, связанные с выявлением резервов ускорения модернизации на базе расширения международного научно-технического сотрудничества.

*Авторы работ, опубликованных в томе, – д.э.н. К.А. Гулин (отв. за подготовку), д.э.н. А.А. Шабунова, к.э.н. М.А. Ласточкина, Т.С. Соловьева, к.э.н. К.А. Задумкин, к.э.н. С.В. Теребова, В.В. Гончаров, В.А. Колотухин, Д.В. Никеевко.*

Хотя общий объем шеститомника весьма солиден, но это лишь часть работ, выполненных и опубликованных ИСЭРТ РАН за 2011–2015 гг. Их полный перечень можно найти на веб-сайте Института.

Вместе с тем редколлегия считает, что настоящее издание дает возможность читателям убедиться в том, что исследования ИСЭРТ РАН затрагивают проблемы, решение которых важно не только в территориальном, но и в общенациональном аспекте. Поиск путей повышения эффективности государственного управления, ускоренного развития экономики на основе инноваций, укрепления национальной безопасности и решения многих других проблем российского общества – все это находится в планах дальнейшего развития и укрепления конкурентоспособности ИСЭРТ РАН. Мы желаем жить в государстве социальной справедливости, обеспечивающем постоянный рост качества жизни, наращивание человеческого потенциала, в стране, которая занимает достойное место в мировом хозяйстве, демонстрирует высокую производительность труда, обладает передовыми технологиями, фундаментальной наукой, серьезным образованием и высокой культурой.

**В.А. Ильин**

*директор ИСЭРТ РАН, д.э.н., профессор,  
заслуженный деятель науки РФ*

## ПРЕДИСЛОВИЕ К ТОМУ 3

Повышение ответственности территорий за решение социально-экономических вопросов является общей закономерностью мирового экономического развития. Местное самоуправление относится к числу главных факторов социально-экономического развития страны. Причем, как свидетельствует мировой опыт и показывают реалии современной жизни, значение этого института постепенно повышается. Являясь публичной властью, наиболее приближенной к населению, местное самоуправление обеспечивает гражданам защиту интересов, которые обусловлены совместным проживанием на определенной территории и неизбежным взаимодействием. Именно местное самоуправление способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан. От эффективности его функционирования, без преувеличения, зависит настоящее и будущее страны, так как именно в недрах местного самоуправления таится потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в обществе, а также придать дополнительные стимулы развитию государства.

В начале 1990-х годов Российская Федерация выбрала путь перехода к демократическим принципам организации общества и государства. Местное самоуправление – одна из фундаментальных основ ее конституционного строя. Важной вехой в развитии местного самоуправления явилось принятие Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (1995), присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления (1997), а также принятие в октябре 2003 г. новой редакции Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

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. Отметим, что особенно на первом этапе реформирования местного самоуправления проводимые преобразования не имели достаточного научного обоснования, осуществлялись бессистемно, не решали основных проблем территориального управления. В результате возник разрыв между формально закрепленными за территориальными органами функциями и реальными возможностями

их осуществления. Главная причина этого разрыва заключается в недостаточной экономической самостоятельности территорий, неразвитости внутрирегиональных отношений.

В последующий период внесение ряда поправок в законодательные акты позволило несколько исправить допущенные ошибки. Однако общая картина наблюдаемых на муниципальном уровне процессов противоречива: финансово-экономические основы местного самоуправления не обеспечивают в полной мере самостоятельность и ответственность этого института власти за исполнение возложенных на него полномочий.

Решение задачи формирования и расширения экономической базы муниципалитетов требует поиска методов повышения их финансовой самостоятельности за счет внутренних источников, таких как: стимулирование производственной деятельности, формирование институтов развития и точек роста экономики, создание территорий и зон опережающего развития, расширение муниципально-частного партнерства и т.п., а также совершенствования управления социально-экономическими процессами, создания системы управления территориальным развитием, адекватной новым реалиям. Только комплексный подход к решению этих задач будет способствовать эффективной реализации социальных и экономических интересов региона, сочетанию региональных интересов с государственными, обеспечивая тем самым устойчивость как региональных, так и национальной социально-экономических систем.

Сотрудниками ИСЭРТ РАН в последние годы выполнено большое количество научно-исследовательских работ по указанной проблематике. Совершенствование управления социально-экономическим развитием территорий, модернизация управления в регионе на новом этапе реформирования местного самоуправления, ориентированные на повышение эффективности использования его потенциала – вот перечень проблем, решить которые пытаются ученые ИСЭРТ РАН.

Авторами помещенных в томе работ являются:

«Социально-экономические проблемы локальных территорий» – Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников;

«Экономическое развитие крупного города: состояние, проблемы, перспективы» – Т.В. Ускова, А.Н. Чекавинский, Е.В. Лукин;

«Социально-экономический ресурс туризма» – Т.В. Ускова, Л.В. Дубиничева, В.С. Орлова.

---

---

# СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

---

---



## **ВВЕДЕНИЕ**

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

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

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

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

➤ диспропорция между общеэкономическим ростом и развитием инженерной инфраструктуры в центрах концентрации экономической мощи;

➤ усиливающаяся концентрация населения в столице, Центральном и Южном федеральных округах;

➤ дифференциация территорий внутри региона по уровню социально-экономического развития.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

При этом принципиально важными становятся оценка состояния и тенденций развития муниципальных образований, их социально-экономического потенциала и обоснование методов активизации развития локальных территорий<sup>1</sup>.

---

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

## **ГЛАВА 1**

### **МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ГЛАВНЫЙ ФАКТОР СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

#### **1.1. Современная организация муниципального управления в России**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Главные принципы современной системы местного самоуправления следующие:

- местное самоуправление – власть, деятельность которой регулируется законом;
- обязательным для местного самоуправления является наличие выборных органов;
- местное самоуправление обладает собственной компетенцией, в пределах которой эта власть самостоятельна;
- для осуществления своих полномочий местное самоуправление должно быть обеспечено собственными ресурсами.

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

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

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

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

Таблица 1.1. Характеристика основных моделей местного самоуправления

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

К организационным формам осуществления местного самоуправления относятся:

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

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

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

К органам местного самоуправления относятся:

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

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

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

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

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

Окончание табл. 1.2

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

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

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

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

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

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

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

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

К исключительной компетенции представительного органа муниципального образования относится:

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

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

Постоянные комиссии представительного органа обладают следующими полномочиями:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В муниципальных районах действует двухуровневая модель местного самоуправления.

*Первый уровень.* Органы местного самоуправления поселений:

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

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

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

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

Данный вариант организационной структуры местного самоуправления позволяет:

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



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

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

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

## 1.2. Проблемы становления института местного самоуправления

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Например, при разработке 131-ФЗ из внимания было упущено, что практическая деятельность российского местного самоуправления имеет двойственную природу: самостоятельность в чисто местных делах при одновременном осуществлении определенных государственных функций на местном уровне<sup>2</sup>.

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **1.3. Концепции управления развитием муниципальных образований**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

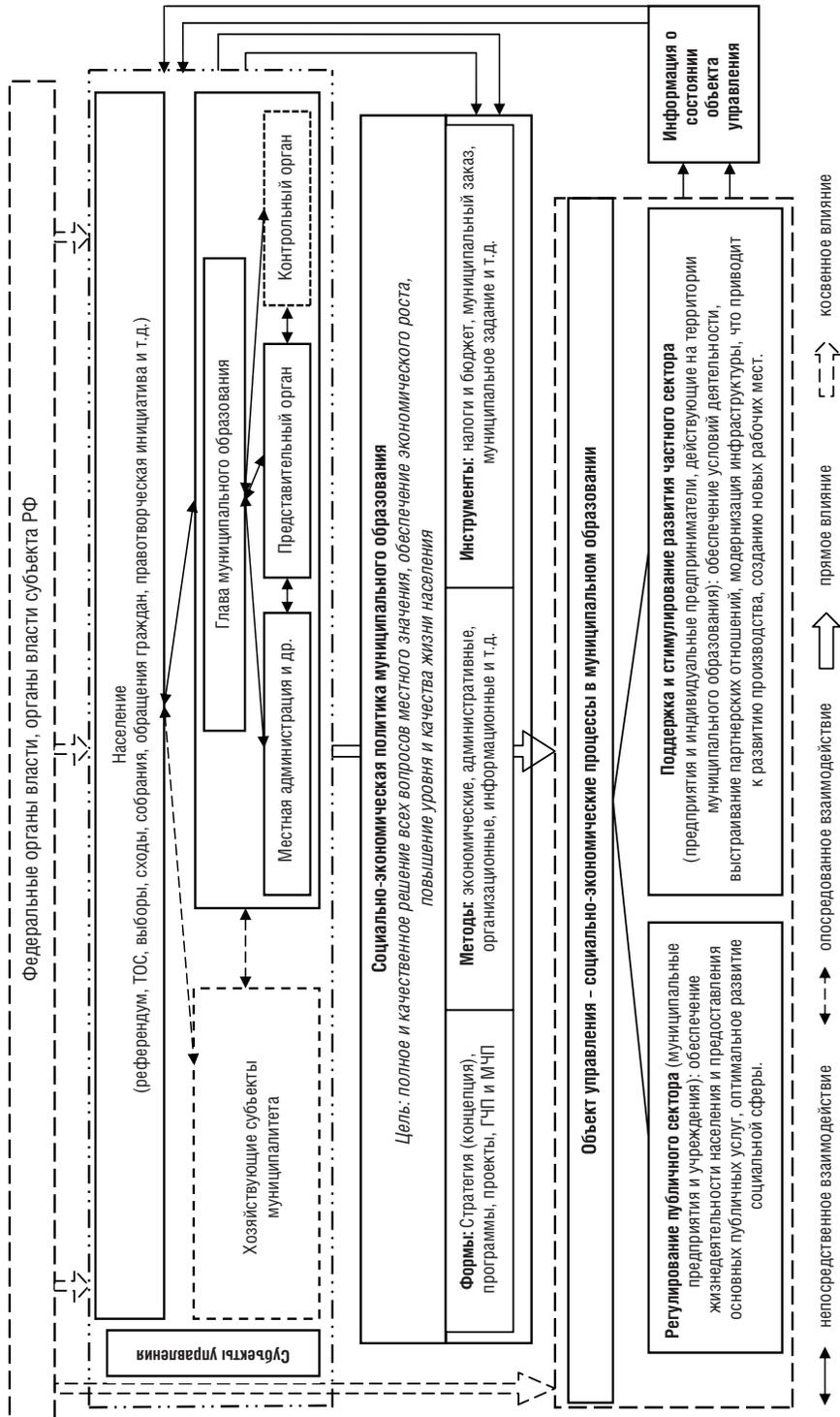


Рисунок 1.2. Схема управления развитием муниципального образования

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- планирование служит важнейшим методом эффективного управления муниципальным сектором экономики.

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

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

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

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

4) наличие концепции благоприятствует улучшению делового имиджа региона;

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **1.4. Современные методы управления локальными территориями**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В процессе БОР определяются следующие факторы:

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

Основными этапами перехода к БОР являются:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

– региональная социально-экономическая политика.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Первыми шагами в этом направлении могут быть:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Предпосылками формирования производственных кластеров выступают:

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

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

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

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

## **ГЛАВА 2**

### **СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ**

#### **2.1. Вопросы становления местного самоуправления в регионе**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В связи с созданием поселенческого уровня местного самоуправления возникла необходимость разделения экономической базы между поселениями и районами. Анализ районных бюджетов показывает, что произошедшие в результате реформирования местного самоуправления изменения в доходных источниках значительно ухудшили бюджетную ситуацию в районном звене. Снижение нормативов отчислений от налогов и сборов в районные бюджеты привело в 2006 году к существенному снижению их собственных доходов<sup>3</sup>. Так, если в 2005 году в семи муниципальных районах доля собственных доходов в общем объёме средств достигала 50% и более, то в 2006 г. ни один из районов области не смог самостоятельно сформировать свой бюджет даже наполовину.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

| Муниципальные образования  | Обеспеченность имуществом |                    |                     |                        |
|--|---------------------------|--------------------|---------------------|------------------------|
|  | Крайне низкая<br>(0–30%)  | Низкая<br>(40–60%) | Средняя<br>(70–90%) | Высокая<br>(более 90%) |
| <b>2009 год</b>  |                           |                    |                     |                        |
| <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                      |
| <b>2011 год</b>  |                           |                    |                     |                        |
| <i>Имущество для решения вопросов местного значения и реализации переданных полномочий</i> |                           |                    |                     |                        |
| Муниципальные районы   | 37,5                      | 37,5               | 25                  | 0                      |
| Городские поселения  | 25                        | 62,5               | 12,5                | 0                      |
| Сельские поселения   | 43,5                      | 39,1               | 16,3                | 1,1                    |
| <i>Имущество коммерческое</i>  |                           |                    |                     |                        |
| Муниципальные районы   | 62,5                      | 25                 | 12,5                | 0                      |
| Городские поселения  | 62,5                      | 25                 | 12,5                | 0                      |
| Сельские поселения   | 71,7                      | 23,9               | 3,3                 | 1,1                    |

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 2.1.2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, изменилась ли результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами в 2011 г. по сравнению с 2010 г.?» (в % от числа ответивших)

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

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

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

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

## **2.2. Уровень социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

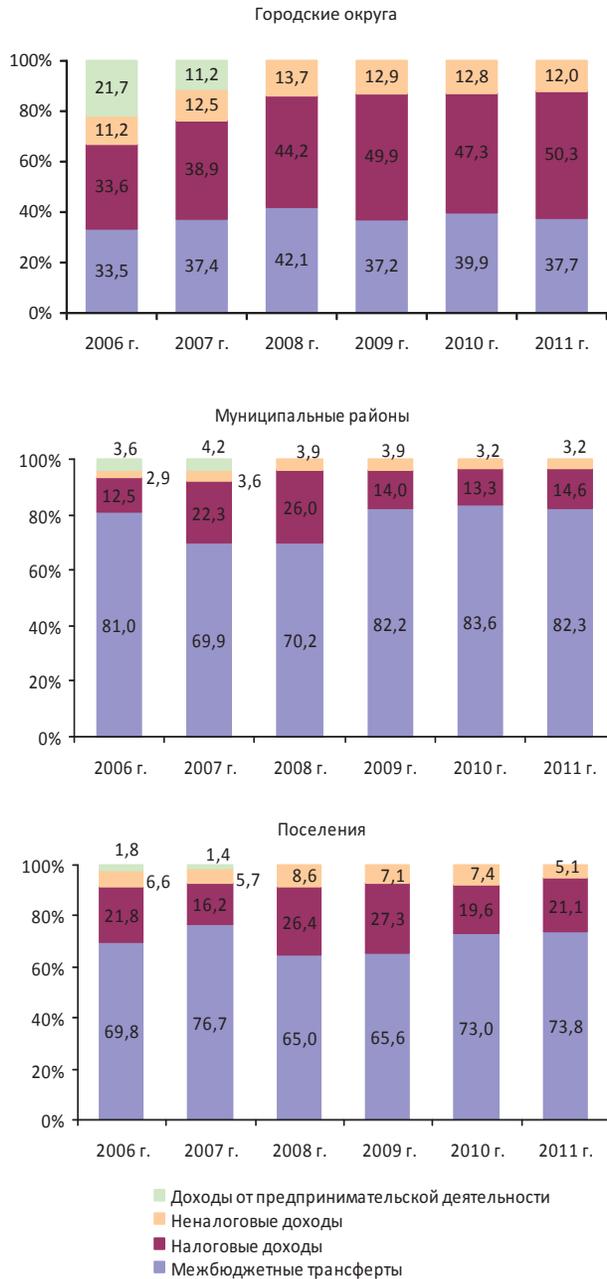


Рисунок 2.1. Структура доходов бюджетов муниципальных образований Вологодской области в 2006 – 2011 гг., в %

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 2.20. Коэффициент естественного прироста населения, ‰

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

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

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

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

Таблица 2.21. Коэффициент миграционного прироста, ‰

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

Таблица 2.22. Плотность населения районов Вологодской области, чел./км<sup>2</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

где  $k_i$  – стандартизированный коэффициент, который рассчитывается по формуле 2.2 для прямых показателей<sup>4</sup>, а для обратных<sup>5</sup> – в соответствии с формулой 2.3:

<sup>4</sup> Увеличение значений прямых показателей свидетельствует о положительных тенденциях развития, улучшении ситуации.

<sup>5</sup> Увеличение значений обратных показателей свидетельствует об ухудшении ситуации, проблемах в развитии.

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

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

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

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

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

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

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

2 этап. Вычисление общего интегрального показателя уровня социально-экономического развития районов области (R<sub>общ</sub>):

$$R_{общ} = R1 + R2 + R3 + R4, \quad (2.4)$$

где R1 – интегральный показатель по блоку общих показателей;  
R2 – интегральный показатель по блоку, характеризующему обустроенность муниципального образования;  
R3 – интегральный показатель по блоку показателей уровня жизни населения;  
R4 – интегральный показатель по блоку показателей, отражающих уровень развития экономики.

3 этап. Типологизация муниципальных районов по уровню социально-экономического развития. Область значения интегрального показателя находится в интервале<sup>6</sup> от 0 до 9,1.

Уровень социально-экономического развития муниципальных образований определяется интервальными оценками:

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

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

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

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

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

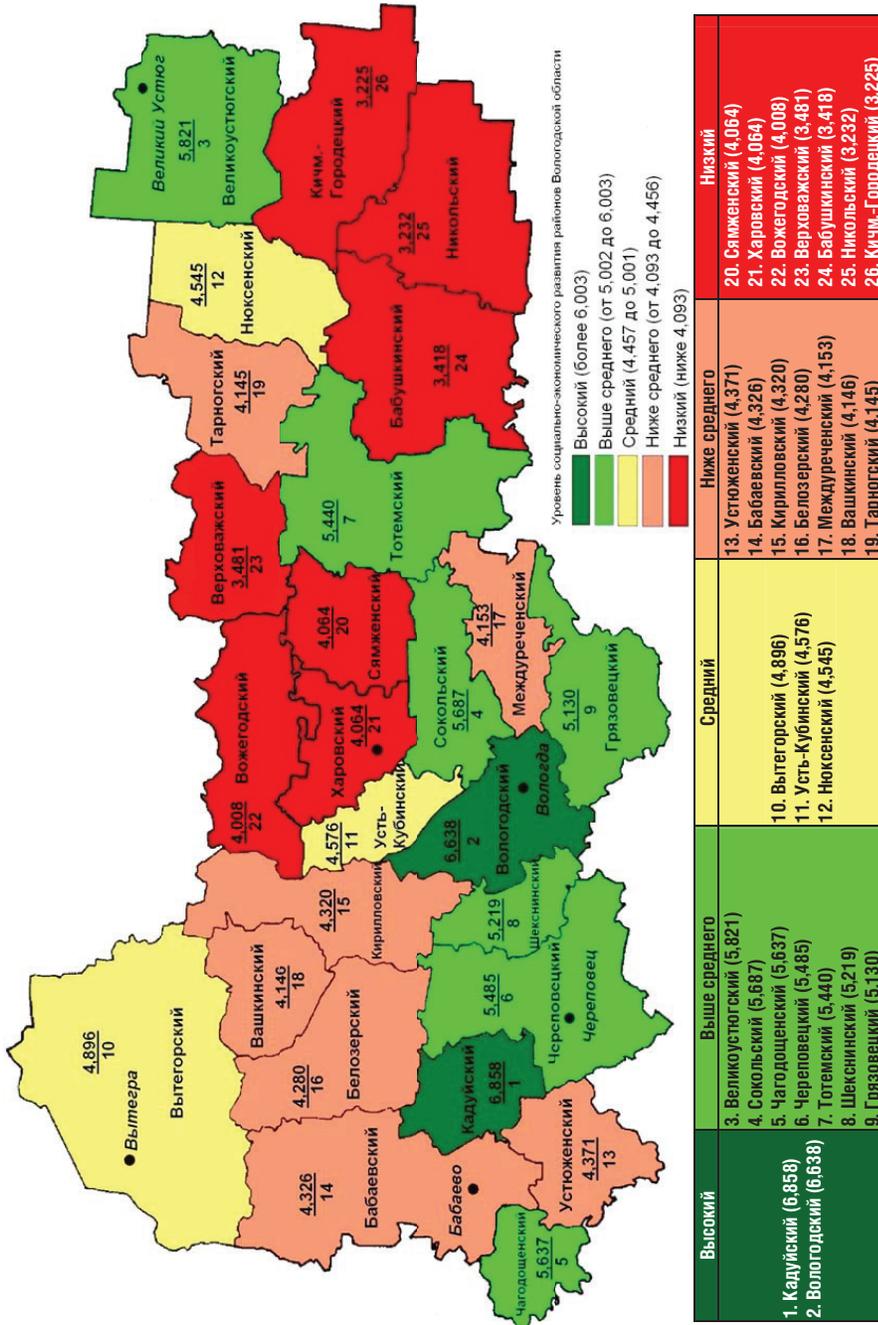


Рисунок 2.2. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2000 году\*

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **2.3. Социально-экономический потенциал локальных территорий**

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

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

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

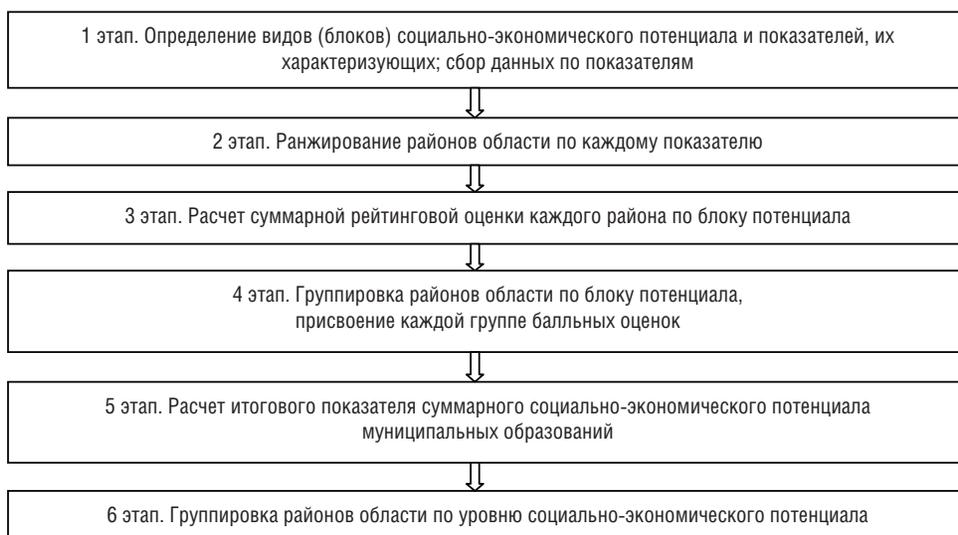


Рисунок 2.4. **Алгоритм проведения оценки социально-экономического потенциала и типологизации муниципальных образований**

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

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

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

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

Окончание табл. 2.32

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

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

Производственный потенциал отражает наличие и состояние основных производственных фондов организаций.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

$X_{\min}$  – минимальное суммарное значение мест района по блоку показателя;

$$L = (X_{\max} - X_{\min})/3.$$

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

| Уровень   | 2000 г.  | 2005 г.  | 2010 г.  |
|---|--|--|--|
| Высокий   | Шекснинский (23)<br>Сокольский (25)<br>Харовский (32)<br>Вологодский (39)<br>Грязовецкий (44)<br>Великоустюгский (54)  | Харовский (33)<br>Великоустюгский (34)<br>Вологодский (38)<br>Сокольский (40)<br>Шекснинский (40)<br>Грязовецкий (46)  | Сокольский (30)<br>Вологодский (37)<br>Великоустюгский (41)<br>Харовский (41)<br>Шекснинский (42)<br>Грязовецкий (44)  |
| Средний   | Устюженский (61)<br>Никольский (62)<br>Череповецкий (62)<br>Вашкинский (64)<br>Верховажский (64)<br>Вожегодский (64)<br>Кирилловский (67)<br>Сямженский (67)<br>Усть-Кубинский (68)<br>Тарногский (69)<br>Тотемский (69)<br>Междуреченский (72)<br>Вытегорский (73)<br>Кичм.-Городецкий (76) | Череповецкий (59)<br>Вашкинский (60)<br>Тарногский (60)<br>Тотемский (63)<br>Никольский (64)<br>Сямженский (64)<br>Устюженский (64)<br>Вожегодский (64)<br>Вытегорский (67)<br>Кирилловский (71)<br>Междуреченский (72)<br>Верховажский (74)<br>Усть-Кубинский (76)<br>Кичм.-Городецкий (77) | Никольский (60)<br>Сямженский (60)<br>Череповецкий (61)<br>Тарногский (64)<br>Вожегодский (68)<br>Верховажский (69)<br>Устюженский (70)<br>Вашкинский (73)<br>Тотемский (74)<br>Кирилловский (75)<br>Усть-Кубинский (77)<br>Чагодощенский (78) ↑ |
| Низкий  | Чагодощенский (82)<br>Бабушкинский (87)<br>Бабаевский (92)<br>Нюксенский (93)<br>Белозерский (106)<br>Кадуйский (113)  | Чагодощенский (83)<br>Бабушкинский (85)<br>Нюксенский (86)<br>Бабаевский (93)<br>Белозерский (100)<br>Кадуйский (113)  | Кичм.-Городецкий (79) ↓<br>Междуреченский (79) ↓<br>Нюксенский (81)<br>Бабушкинский (82)<br>Вытегорский (82) ↓<br>Бабаевский (89)<br>Кадуйский (90)<br>Белозерский (103)   |
| <p>Примечание. В данной и последующих таблицах по оценке потенциала в скобках представлены суммарные рейтинговые (сумма мест) значения по показателям блока потенциала. Стрелка ↑ напротив района говорит о том, что по оценке потенциала по сравнению с уровнем предыдущего периода район переместился в группу с более высоким уровнем, а стрелка ↓ показывает перемещение в группу с более низким уровнем; стрелки ↑↑ (или ↓↓) показывают, что район переместился из группы с низким уровнем потенциала в группу с высоким (и наоборот). Во всех таблицах районы расположены в порядке уменьшения оценки блока потенциала в соответствующем году.</p> <p>Лучшее возможное значение рейтингового показателя природно-ресурсного потенциала равно 5, худшее – 130.</p> |  |  |  |

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

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

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

Таблица 2.34. Группировка районов области по уровню производственного потенциала

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

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

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

Таблица 2.35. Группировка районов области по уровню трудового потенциала

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

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

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

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

Таблица 2.36. **Группировка районов области по уровню финансового потенциала**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **2.4. Финансовые проблемы территорий**

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

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

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

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

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

\*По отдельным видам государственной регистрации и юридически значимых действий.

Кроме того, создание поселенческого уровня местного самоуправления и возникшая в связи с этим необходимость разделения экономической базы между поселениями и районами привели к существенному снижению абсолютного размера собственных доходов районного звена<sup>7</sup>. В период с 2005 (до реформирования) по 2010 год произошло снижение объёма собственных доходов (доходы всего минус безвозмездные перечисления из других бюджетов) в сопоставимых ценах почти во всех районах области (исключение составили лишь Усть-Кубинский, Устюженский и Шекснинский районы) (табл. 2.43).

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 2.44. Структура и динамика доходов бюджета Вологодского района

|  | 2005 г.         |                         | 2010 г.        |                         | 2011 г.        |                         | Изменение<br>2010 г. /<br>2005 г., раз |
|--|-----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|--|
|  | Тыс. руб.       | % к<br>доходам<br>всего | Тыс. руб.      | % к<br>доходам<br>всего | Тыс. руб.      | % к<br>доходам<br>всего |  |
| Налог на прибыль организаций   | 39325           | 8                       | -              | -                       | -              | -                       | -                                      |
| Налог на доходы физических лиц   | 142998          | 28,9                    | 117705         | 11,7                    | 129883         | 12,4                    | 0,8 (0,6*)                             |
| Налоги на совокупный доход   | 5380            | 1,1                     | 7989           | 0,8                     | 24746          | 2,4                     | 1,5 (1,1)                              |
| Налоги на имущество  | 20668           | 4,2                     | 19063          | 1,9                     | 20362          | 1,9                     | 0,9 (0,7)                              |
| Прочие налоговые доходы  | 4340            | 0,8                     | 339,1          | -                       | 48,4           | 0                       | 0,1 (0,1)                              |
| <b>Итого налоговых доходов</b>   | <b>212711</b>   | <b>43</b>               | <b>145096</b>  | <b>14,4</b>             | <b>175419</b>  | <b>16,7</b>             | <b>0,7 (0,5)</b>                       |
| Доходы от использования имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности  | 3674            | 0,7                     | 7511           | 0,7                     | 10599          | 1                       | 2,0 (1,5)                              |
| Платежи при использовании природных ресурсов   | 1000            | 0,2                     | 2335           | 0,2                     | 2190           | 0,2                     | 2,3 (1,7)                              |
| Доходы от продажи материальных и нематериальных активов  | 2550            | 0,5                     | 15428          | 1,5                     | 26255          | 2,5                     | 6,1 (4,4)                              |
| Штрафы, санкции, возмещение ущерба   | 2531            | 0,5                     | 2368           | 0,2                     | 2532           | 0,2                     | 0,9 (0,7)                              |
| Прочие неналоговые доходы бюджетов муниципальных районов   | 1186            | 0,2                     | 103,2          | 0,1                     | 2,5            | 0                       | 0,1 (0,1)                              |
| <b>Итого неналоговых доходов</b>   | <b>10941</b>    | <b>2,2</b>              | <b>28850</b>   | <b>2,9</b>              | <b>42007</b>   | <b>4</b>                | <b>2,6 (1,9)</b>                       |
| <b>Всего собственных доходов бюджета района</b>  | <b>223652</b>   | <b>45,2</b>             | <b>173946</b>  | <b>17,3</b>             | <b>217427</b>  | <b>20,7</b>             | <b>0,8 (0,6)</b>                       |
| <b>Безвозмездные поступления</b>   | <b>258737</b>   | <b>52,3</b>             | <b>833030</b>  | <b>82,7</b>             | <b>832647</b>  | <b>79,3</b>             | <b>3,2 (2,3)</b>                       |
| <b>Всего доходов</b>   | <b>494559,4</b> | <b>100</b>              | <b>1006976</b> | <b>100,0</b>            | <b>1050075</b> | <b>100</b>              | <b>2,0 (1,5)</b>                       |
| * В скобках представлены данные, подсчитанные в сопоставимых ценах 2010 года (с учетом индекса-дефлятора ВРП по области).<br>Источник: данные Федеральной службы государственной статистики [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <a href="http://www.gks.ru">http://www.gks.ru</a> |                 |                         |                |                         |                |                         |  |

В 2011 году за счет собственных доходов была сформирована лишь 1/5 районного бюджета, остальное составили безвозмездные перечисления, общий объем которых в абсолютных цифрах увеличился за 2005 – 2011 гг. более чем в 3,2 раза<sup>8</sup>. Среди собственных доходов наиболее значительны налоговые поступления, удельный вес которых составлял 81%. При этом определяющая роль принадлежит трём налогам – на доходы физических лиц (74%), имущество (11,6%) и на совокупный доход (14,1%). Именно эти доходы, обусловленные экономическим потенциалом территории, являются устойчивой основой доходной базы бюджетов муниципальных образований. Большая часть неналоговых доходов является либо временной, либо нестабильной. В бюджете Вологодского района в 2011 г. их доля составила 4%. В основном это доходы от продажи материальных и нематериальных активов.

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

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

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

---

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

Таблица 2.45. Структура и динамика расходов бюджета Вологодского района

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

| Сельское поселение  | 2006 г.                  |                    |      | 2009 г.                  |                    |      | 2010 г.                  |                    |      | 2011 г.                  |                    |      |
|---------------------|--------------------------|--------------------|------|--------------------------|--------------------|------|--------------------------|--------------------|------|--------------------------|--------------------|------|
|                     | Всего доходов, тыс. руб. | Собственные доходы |      | Всего доходов, тыс. руб. | Собственные доходы |      | Всего доходов, тыс. руб. | Собственные доходы |      | Всего доходов, тыс. руб. | Собственные доходы |      |
|                     |                          | Тыс. руб.          | %    |
|                     |                          |                    |      |                          |                    |      |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Борисовское         | 2119                     | 152                | 8,5  | 2976,8                   | 554,0              | 18,6 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Вепрьское           | 2993                     | 814                | 28,2 | 3768,7                   | 917,0              | 24,3 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Высоковское         | 2113                     | 104                | 16   | 2347,2                   | 464,8              | 19,8 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Кубенское           | 7110                     | 1372               | 19,3 | 7890,2                   | 4008,6             | 50,8 | 20625                    | 7168               | 34,7 | 24261                    | 6713               | 27,7 |
| Несовьское          | 1930                     | 188                | 9,7  | 2273,8                   | 408,3              | 18,0 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Березниковское      | 2356                     | 351                | 16,7 | 3555,3                   | 723,3              | 20,3 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Вотчинское          | 1843                     | 113                | 9,8  | 2385,4                   | 234,6              | 9,8  |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Нефедовское         | 1721                     | 281                | 16,3 | 2333,8                   | 387,5              | 16,6 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Новленское          | 4336                     | 696                | 16,1 | 7522                     | 2382               | 31,7 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Подлесное           | 7398                     | 4727               | 63,9 | 22959,6                  | 11580,8            | 50,4 | 13613                    | 9634               | 70,8 | 19274                    | 11846              | 61,5 |
| Прилуцкое           | 3380                     | 2090               | 61,8 | 6036                     | 4382               | 72,6 | 6543                     | 5507               | 84,1 | 7725                     | 4535               | 58,7 |
| Семёновское         | 5890                     | 3710               | 62,9 | 27461                    | 8407               | 30,6 | 15070                    | 8035               | 53,3 | 24278                    | 15422              | 63,5 |
| Сосновское          | 4185                     | 1450               | 36,8 | 10672                    | 4416               | 41,4 | 11933                    | 4538               | 38,0 | 13103                    | 4493               | 34,2 |
| Спасское            | 6113                     | 4216               | 72   | 13803                    | 7570               | 54,8 | 11606                    | 7231               | 62,3 | 14226                    | 8037               | 56,5 |
| Кипеловское         | 2656                     | 676                | 27,5 | 3480,7                   | 992,0              | 28,5 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Пудегское           | 2431                     | 348                | 14,3 | 3817,9                   | 1708,1             | 44,7 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Старосельское       | 2944                     | 448                | 16,6 | 3737                     | 1274               | 34,1 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Федотовское         | 5850                     | 2526               | 43,2 | 12854,3                  | 4108,9             | 32,0 | 18551                    | 6882               | 37,0 | 14960                    | 6737               | 45,0 |
| Лесковское          | 4837                     | 1427               | 29,5 | 11869                    | 5233               | 44,1 | 10395                    | 5285               | 50,8 | 13769                    | 6371               | 46,2 |
| Марковское          | 4389                     | 793                | 18   | 6260                     | 2203               | 35,2 | 6048                     | 1769               | 29,2 | 8129                     | 2088               | 25,7 |
| Гончаровское        | 2412                     | 712                | 29,5 | 3879                     | 1230               | 31,7 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Октябрьское         | 3667                     | 945                | 25,7 | 6356                     | 3079               | 48,4 |                          |                    |      |                          |                    |      |
| Рабоче-Крестьянское | 4316                     | 1829               | 42,4 | 8605                     | 4686               | 54,4 | 20313                    | 10371              | 51,0 | 23955                    | 11973              | 50,0 |

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

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

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

Источник: Данные, предоставленные администрацией Вологодского района.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Таблица 2.53. Динамика доходной части бюджетов городских поселений Вологодской области

| Городское поселение | Год                      |                             |      |        |                          |                             |         |        |                          |                             |     |   | Изменение величины доходов всего, 2010 г. / 2006 г., раз* | Изменение величины собственных доходов, 2010 г. / 2006 г., раз* |
|---------------------|--------------------------|-----------------------------|------|--------|--------------------------|-----------------------------|---------|--------|--------------------------|-----------------------------|-----|---|---|---|
|                     | 2006                     |                             |      |        | 2010                     |                             |         |        | 2011                     |                             |     |   |   |   |
|                     | Всего доходов, тыс. руб. | из них собственные средства |      | %      | Всего доходов, тыс. руб. | из них собственные средства |         | %      | Всего доходов, тыс. руб. | из них собственные средства |     | % |   |   |
|                     |                          | тыс. руб.                   | %    |        |                          | тыс. руб.                   | %       |        |                          | тыс. руб.                   | %   |   |   |   |
| г. Бабаево          | 30280,0                  | 12254,0                     | 40,5 | 30161  | 28253                    | 93,7                        | 34790   | 28729  | 82,6                     | 0,7                         | 1,7 |   |   |   |
| г. Белозерск        | 22082,0                  | 7192,0                      | 32,6 | 149315 | 13020                    | 8,7                         | 130562  | 14400  | 11,0                     | 5,0                         | 1,3 |   |   |   |
| г. Великий Устюг    | 76184,0                  | 28842,0                     | 37,9 | 73743  | 65175                    | 88,4                        | 96349   | 52124  | 54,1                     | 0,7                         | 1,7 |   |   |   |
| г. Красавино        | 28325,0                  | 4514,0                      | 15,9 | 29693  | 9382                     | 31,6                        | 42193   | 9236   | 21,9                     | 0,8                         | 1,5 |   |   |   |
| п. Кузино           | 4156,0                   | 376,0                       | 9,0  | 4727   | 1033                     | 21,9                        | 5807    | 918    | 15,8                     | 0,8                         | 2,0 |   |   |   |
| пгт. Вожегодское    | 16150,0                  | 4696,0                      | 29,1 | 68434  | 9471                     | 13,8                        | 18275   | 9338   | 51,1                     | 3,1                         | 1,5 |   |   |   |
| г. Вытегра          | 17197,0                  | 9124,0                      | 53,1 | 34763  | 20182                    | 58,1                        | 34991   | 22096  | 63,1                     | 1,5                         | 1,6 |   |   |   |
| пгт. Вохтогское     | 11315,0                  | 4673,0                      | 41,3 | 28990  | 10902                    | 37,6                        | 29025   | 10067  | 34,7                     | 1,9                         | 1,7 |   |   |   |
| пгт. Грязовецкое    | 21900,0                  | 11881,0                     | 54,3 | 29490  | 28359                    | 96,2                        | 41683   | 25314  | 60,7                     | 1,0                         | 1,8 |   |   |   |
| пгт. Кадуй          | 22307,0                  | 11103,0                     | 49,8 | 51984  | 22886                    | 44,0                        | 30621   | 23432  | 76,5                     | 1,7                         | 1,5 |   |   |   |
| пгт. Холлово        | 7141,0                   | 557,0                       | 7,8  | 33096  | 2297                     | 6,9                         | 7714    | 2273   | 29,5                     | 3,4                         | 3,1 |   |   |   |
| г. Кириллов         | 17951,0                  | 8683,0                      | 48,4 | 26246  | 17340                    | 66,1                        | 29298   | 17140  | 58,5                     | 1,1                         | 1,5 |   |   |   |
| г. Никольск         | 20091,0                  | 5213,0                      | 25,9 | 70586  | 12469                    | 17,7                        | 26336   | 13182  | 50,1                     | 2,6                         | 1,8 |   |   |   |
| г. Сокол            | 65275,0                  | 36718,0                     | 56,3 | 502263 | 58066                    | 11,6                        | 810159  | 53573  | 6,6                      | 5,7                         | 1,2 |   |   |   |
| г. Кадников         | 11543,0                  | 4580,0                      | 39,7 | 15362  | 9153                     | 59,6                        | 15806,3 | 8100,1 | 51,2                     | 1,0                         | 1,5 |   |   |   |
| г. Тотьма           | 21410,0                  | 7430,0                      | 34,7 | 56873  | 15550                    | 27,3                        | 24185   | 15375  | 63,6                     | 2,0                         | 1,6 |   |   |   |
| г. Устюжна          | 18244,0                  | 5114,0                      | 28,0 | 28199  | 11701                    | 41,5                        | 31133   | 10974  | 35,2                     | 1,1                         | 1,7 |   |   |   |
| пос. им. Желябова   | 2398,0                   | 295,0                       | 12,3 | 4464   | 723                      | 16,2                        | 4840    | 760    | 15,7                     | 1,4                         | 1,8 |   |   |   |
| г. Харовск          | 24028,0                  | 7545,0                      | 31,4 | 108413 | 16135                    | 14,9                        | 35925   | 13871  | 38,6                     | 3,3                         | 1,6 |   |   |   |
| пгт. Чагода         | 16414,0                  | 6159,0                      | 37,5 | 14080  | 10427                    | 74,2                        | 13206   | 9636   | 73,0                     | 0,6                         | 1,3 |   |   |   |
| пгт. Сазоново       | 5449,0                   | 2403,0                      | 44,1 | 7645   | 4668                     | 61,1                        | 10006   | 4850   | 48,5                     | 1,0                         | 1,4 |   |   |   |
| пгт. Шексна         | 33223,0                  | 17356,0                     | 52,2 | 75440  | 31016                    | 41,1                        | 44229   | 30274  | 68,4                     | 1,7                         | 1,3 |   |   |   |
| пгт. Чибсарское     | 7500,0                   | 1165,0                      | 15,5 | 10779  | 1597                     | 14,8                        | 13692   | 1934   | 14,1                     | 1,1                         | 1,0 |   |   |   |

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **ГЛАВА 3**

### **ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

#### **3.1. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации социально-экономического развития**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

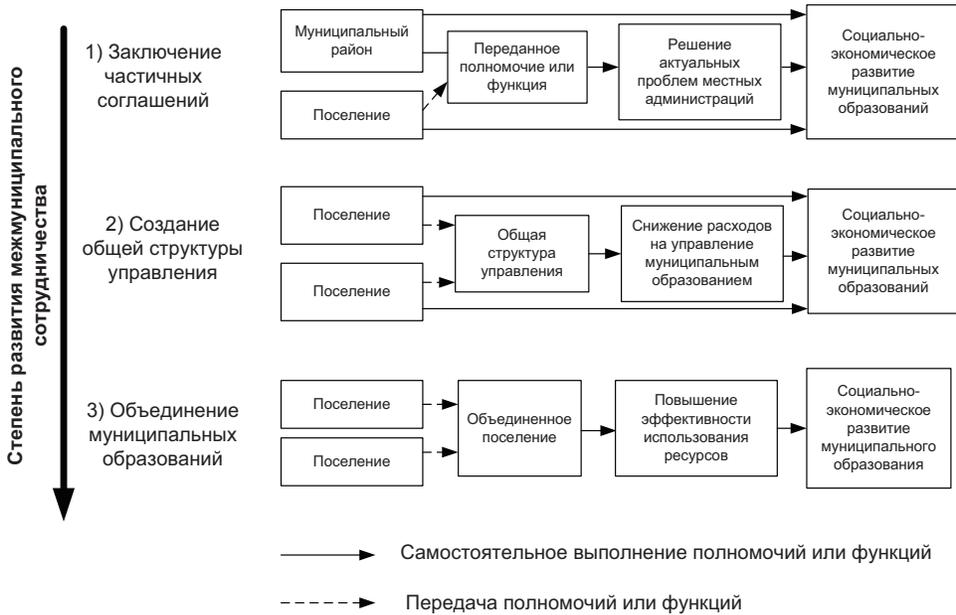


Рисунок 3.1. Модели взаимодействия муниципальных образований по степени его развития

Характеристика моделей представлена в таблице 3.1.

Межмуниципальное сотрудничество может базироваться как на механизмах согласительных процедур, так и на административных механизмах. В первом случае поселение передает часть своих полномочий по решению вопросов местного значения другому муниципальному образованию (чаще всего на районный уровень), подкрепляя эту передачу межбюджетными трансфертами (в настоящее время это наиболее распространённая модель взаимодействия). Может быть и обратная ситуация: районное звено часть своих функций передает на уровень поселения<sup>10</sup>. Кроме того, встречается взаимная передача полномочий между муниципальными образованиями одного или разных уровней.

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

Таблица 3.1. Достоинства и недостатки реализации моделей взаимодействия

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

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

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

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

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

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

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

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

В качестве ещё одного плюса рассматриваемой модели можно указать сохранение за поселениями статуса отдельного муниципального образования (по сравнению с объединенными муниципалитетами), что дает возможность самостоятельно планировать развитие территории с учётом местных особенностей, поддерживать тесное взаимодействие со всеми социальными учреждениями и структурами на территории и оперативно реагировать на возникающие в этих сферах проблемы<sup>11</sup>.

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

---

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

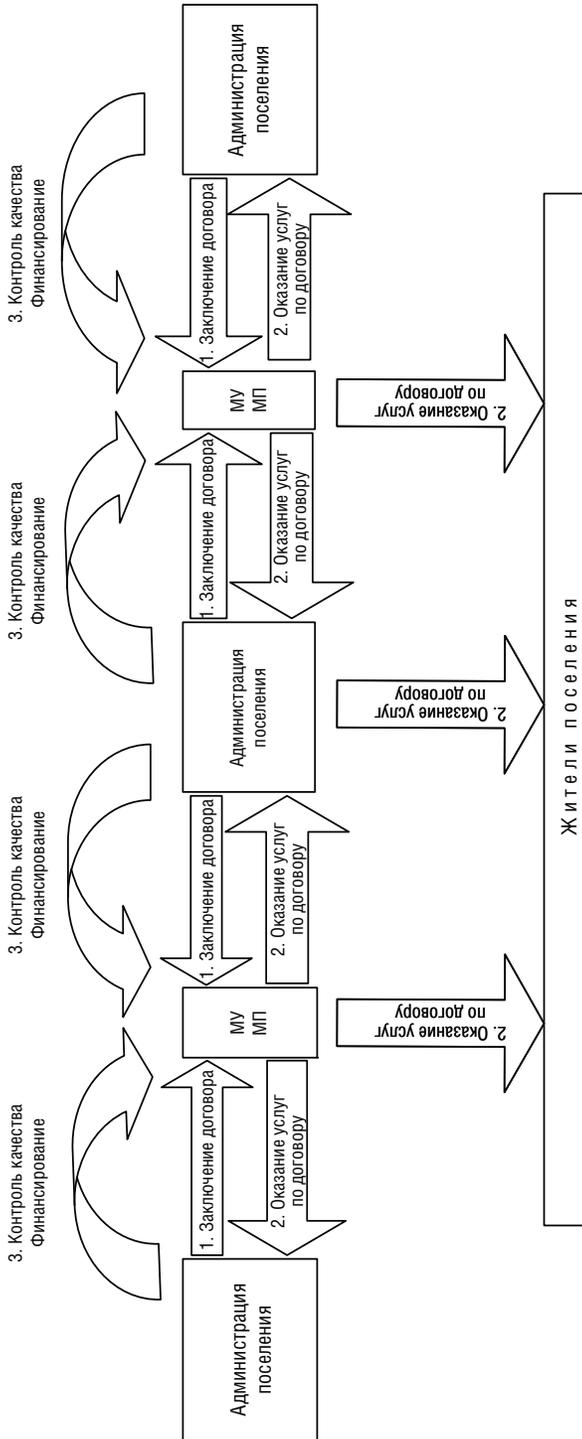


Рисунок 3.2. Смешанная реализация муниципальных функций

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

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

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

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

Таблица 3.3. Цели и направления межмуниципального сотрудничества

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

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

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

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

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

реализации их туристического потенциала, формирования комфортных условий для ведения бизнеса и создания нового конкурентоспособного турпродукта на территории региона можно достичь значительного увеличения доходов от обслуживания туристов<sup>12</sup> (табл. 3.5) [96].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Предложенный алгоритм реализации межмуниципального сотрудничества, имеющий очевидные преимущества, оказался несвободным от недостатков. На наш взгляд, основная проблема может возникнуть на 3 этапе с определением организационно-правовой формы межмуниципального объединения. Наиболее удобным вариантом (так как существует несколько соучредителей) было бы создание ООО. Однако в России, в силу слабой разработанности правовой базы, отсутствует механизм создания юридического лица двумя или более поселениями, которые при этом не утратили бы право собственности на имущество («грабли» приватизации, конкурс на передачу имущества и т. д.). Поэтому предлагается использовать различные ассоциативные формы, такие как коммерческая или автономная некоммерческая организация, различные фонды<sup>13</sup> и т. д.

---

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

Таблица 3.8. **Этапы организации межмуниципального сотрудничества**

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

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

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

### **3.2. Повышение эффективности взаимодействия муниципалитетов и региональных органов государственной власти**

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

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

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

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

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

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

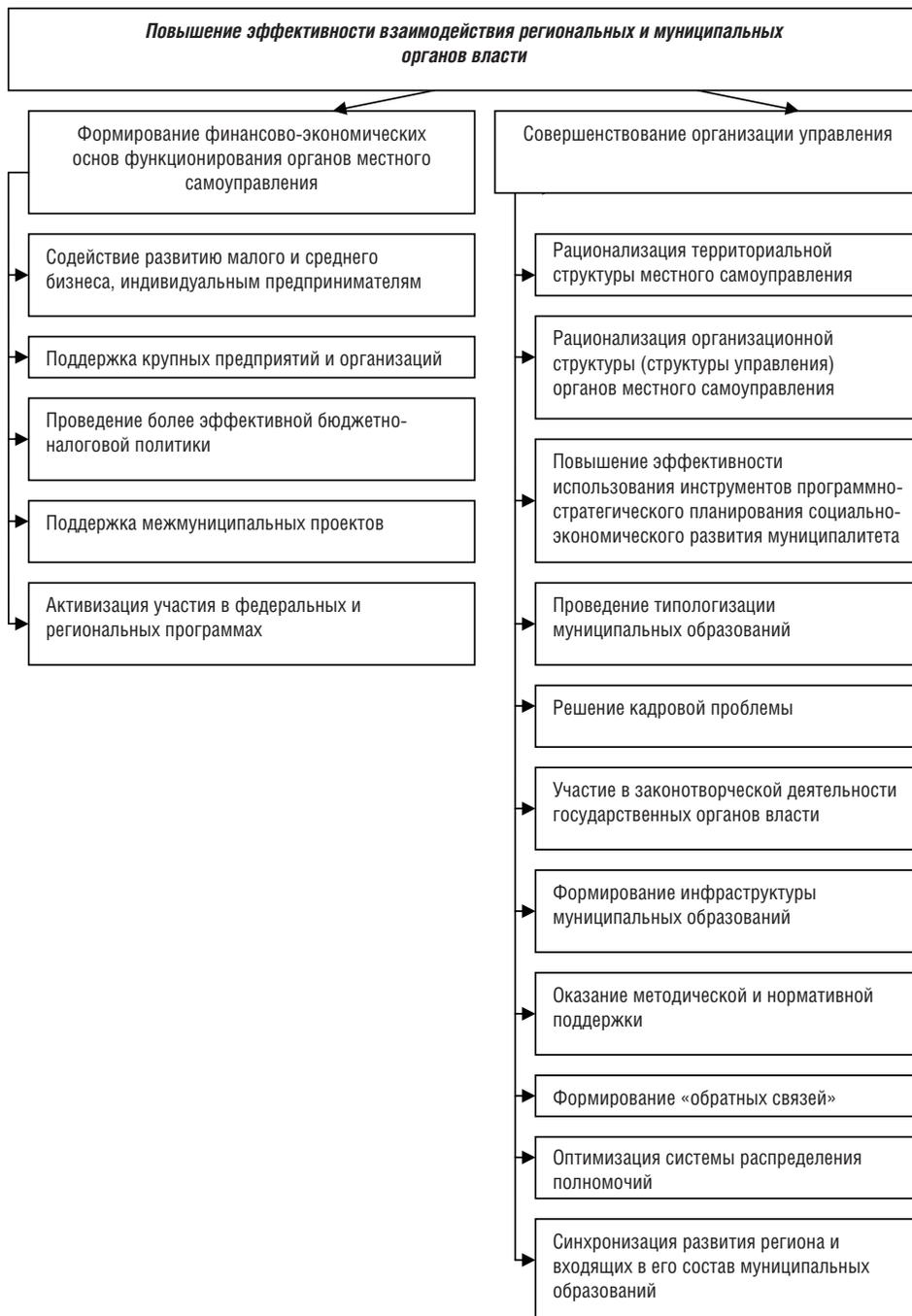


Рисунок 3.3. Направления повышения эффективности взаимодействия региональных и муниципальных органов власти

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Пересмотр нормативов на формирование и содержание аппарата управления объединённой администрации, полномочия, предполагающие предоставление муниципальных услуг населению<sup>15</sup>.

---

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

Обеспечению финансовой самостоятельности будет способствовать принятие областного закона о бюджете объединённых поселений, согласно которому бюджеты присоединившихся поселений должны оставаться на местах в течение переходного этапа<sup>16</sup>.

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

Поэтому на данном этапе должны быть просчитаны последствия: финансовые, экономические, социальные, то есть необходимо прогнозирование ожидаемых результатов и затрат на их реализацию<sup>17</sup>.

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

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

---

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

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

Функционирование объединенного поселения согласно разработанному регламенту включает:

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

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

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

1. *Внутренняя синхронизация развития.* Как отмечают А.И. Татаркин и В.С. Бочко [88, 90], муниципальные образования как базовое звено административно-территориального устройства должны быть включены в общегосударственную стратегию, поскольку являются важными звеньями в механизме исполнения федеральных и региональных законов и именно на их территориях происходит окончательное воплощение в жизнь намечаемых на федеральном и региональном уровне планов и программ<sup>18</sup>. Механизмом согласования и синхронизации программных документов региона и муниципальных образований может стать Стратегия развития Вологодской области, в которой будет определена роль каждого муниципального образования во внутрирегиональном разделении труда в соответствии с имеющимся местными особенностями, ресурсным потенциалом и перспективами развития. Основными её принципами являются:

---

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

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

– формирование системы коллективной ответственности за реализацию разработанных программных мероприятий.

2. *Совершенствование нормативно-правовой базы, касающейся развития и функционирования муниципальных образований.* Во многом решение данных вопросов определяется деятельностью федеральных органов власти, но и региональные администрации вправе разрабатывать и принимать нормативные акты, регулирующие законодательство о местном самоуправлении. Совершенствованию этого процесса будет способствовать внедрение процедуры муниципальной экспертизы, под которой, на наш взгляд, следует понимать процесс прохождения проверки нормативно-правовых документов, принимаемых региональными органами власти, с целью недопущения ухудшения условий функционирования органов местного самоуправления [89]. Одной из задач муниципальной экспертизы может стать проверка принимаемых областных законов на соответствие их финансовому обеспечению<sup>19</sup>.

Ещё одним важным условием эффективной законотворческой деятельности региональных органов власти должна стать разработка перечня вопросов, по которым органы исполнительной власти не могут принять решение без согласования с органами местного самоуправления<sup>20</sup>.

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

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

---

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

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

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

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

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

\* Составлено по материалам официального сайта Законодательного Собрания Вологодской области. – Режим доступа: <http://www.vologdazso.ru/>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8. *Оптимизация документооборота* является важным направлением создания условий для эффективного функционирования органов местного самоуправления<sup>21</sup>. В этой связи представляется актуальным введение электронного документооборота.

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

---

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

### 3.3. Пути повышения финансовой самостоятельности территорий

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

где  $k_i$  – стандартизированное значение  $i$ -го показателя;  
 $X_i$  – значение  $i$ -го показателя по району области;  
 $X_{\text{срр}}$  – среднее значение показателя по районам области.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4) уровень бюджетной обеспеченности муниципального образования;

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

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

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

Ранжирование проектов проводится по показателю  $K = Э/З$ , где  $K$  – ранг проекта;  $Э$  – социально-экономический эффект (в баллах);  $З$  – общая сумма затрат на реализацию проекта [32].

Далее составляется список проектов в порядке убывания их ранга. Для каждого проекта указывается потребность в субсидиях из ФМР, которая определяется как произведение стоимости проекта и доли финансирования из средств фонда. Для наименее обеспеченных муниципальных образований (индекс уровня социально-экономического развития которых менее 0,9) доля финансирования из регионального фонда может быть максимальной (90%).

Субсидии предоставляются для первых  $n$  проектов, на которые хватит средств фонда.

Таким образом, внедрение инвестиционных субсидий из фонда (программы) регионального развития для оказания помощи муниципалитетам будет способствовать не только обновлению существующих объектов инфраструктуры и созданию новых, но и стимулированию реформирования муниципальных финансов, внедрению на муниципальном уровне среднесрочного бюджетного планирования, развитию программно-целевого метода, применению метода бюджетирования, ориентированного на результат.

Еще одной формой поддержки развития муниципальных образований и вовлечения населения в эти процессы являются *региональные программы, проекты поддержки местных инициатив*. Сущность данных программ заключается в выдвижении населением социально значимых для своих территорий проектов и финансировании на конкурсной основе лучших проектов органами власти субъекта РФ и местными органами власти, бизнесом и населением.

По сути, проект по поддержке местных инициатив можно рассматривать как более сложную форму самообложения, которое предусмотрено статьями 55 и 56 ФЗ №131 и представляет собой разовые платежи граждан, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Средства самообложения граждан зачисляются в состав доходов местного бюджета. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования, за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен. Вопросы введения и использования указанных разовых платежей граждан решаются на местном референдуме (сходе граждан).

Рассмотрим механизм сбора средств самообложения.

Органы местного самоуправления могут проводить предварительные опросы и консультации с жителями для выявления мероприятий, в реализацию которых они готовы вложить свои средства в виде самообложения, а также необходимо разъяснить порядок сбора и контроля за расходованием денежных средств. Глава поселения совместно с представительным органом поселения могут оформить инициативу проведения референдума о самообложении граждан своими решениями без дополнительных затрат на сбор подписей. Вместе с тем инициировать референдум по закону имеют право и группы граждан, проживающих на соответствующей территории.

Внедрять механизмы самообложения на уровне района или городского округа практически нецелесообразно, так как нет такой проблемы, которая напрямую затрагивала бы всех жителей района и результатом решения которой могло бы воспользоваться большинство. Для установления порядка сбора и расходования средств самообложения представительный орган муниципального образования должен принять решение «О самообложении жителей в муниципальном образовании...».

После принятия на референдуме положительного решения составляются списки граждан, обязанных выплатить указанную сумму в местный бюджет, и им рассылаются соответствующие квитанции. Оплата производится через местные отделения банков в течение шести месяцев со дня принятия решения на референдуме. При этом должен обеспечиваться контроль со стороны населения за эффективным и целевым расходованием денежных средств и деятельностью

местной администрации. Глава муниципального образования обязан по истечении года после завершения уплаты средств отчитаться перед населением об их расходовании.

Эффект от самообложения заключается в возможности поступления дополнительных доходов в бюджеты поселений для решения конкретных, приоритетных для населения проблем. Социальный эффект самообложения заключается в улучшении условий жизни в конкретном населённом пункте, а население ощущает свою роль в местном самоуправлении.

Используемый в практике механизм поддержки местных инициатив имеет ряд принципиальных отличий от механизма самообложения. Во-первых, жители сами выявляют приоритетные для них местные проблемы, определяя механизмы их решения, а не участвуют в самообложении под заданную руководством муниципалитета или инициативной группой населения (10 человек) цель. Во-вторых, реализация местных инициатив, как правило, не финансируется населением, поскольку большая часть средств выделяется из регионального, местного бюджетов и представителями бизнеса. В-третьих, поддержка проектов осуществляется на конкурсной основе и тем самым определяются наиболее эффективные и качественные из них.

Активно развиваются программы поддержки местных инициатив (а также самообложение граждан) в муниципальных образованиях Кировской области. Правительство области ежегодно объявляет финансируемый в рамках меморандума о стратегическом партнёрстве до 2015 г., заключенного между Губернатором области и Всемирным банком, грантовый конкурс среди поселений на осуществление мероприятий по решению конкретных проблем местного значения (например, установка уличного освещения, строительство спортивной площадки и т.д.). Далее бюджетам поселений выделяются средства и с участием самих жителей ремонтируются, реконструируются и создаются новые отдельные объекты социальной и инженерной инфраструктуры в рамках разработанных проектов.

Как отмечает губернатор Кировской области, проект поддержки местных инициатив «в 2010-м году охватил 41 поселение, 6 муниципальных районов. В 2011-м был расширен на все территории региона, было реализовано 195 проектов в 36 районах. В 2012-м из 368 поселений заявки на участие в конкурсе подали 230 поселений из всех 39 районов области. В результате в 2012 году для реализации отобраны 229

местных инициатив от городских и сельских поселений и 30 инициатив от муниципальных районов. При этом, усреднённо по году, складываются следующие объёмы софинансирования: 71% – средства областного бюджета, 11% – население, 10% – бюджеты муниципального образования, 8% – спонсоры» [6]. На реализацию проекта в областном бюджете 2011 года было предусмотрено 150 млн. руб.

Механизм реализации проекта поддержки местных инициатив в Кировской области заключается в следующем.

Проблема, решаемая в рамках проекта, определяется на собрании (сходе) граждан. Муниципальное поселение может представить на конкурс несколько заявок. При этом устанавливаются ограничения на предельный размер заявки на финансирование проекта и в конечном счете от одного населённого пункта может финансироваться только один проект. Субсидии предоставляются из областного бюджета при условии софинансирования за счет средств местного бюджета, физических и юридических лиц. Подготовка заявки на участие в конкурсе осуществляется администрацией муниципального образования совместно с инициативной группой, состав которой утверждается сходом граждан. Если на территории функционируют органы территориального общественного самоуправления (КТОСы), инициатива может исходить от них, что позволит решать проблемы конкретной локализованной территории. Проект должен быть реализован, как правило, в течение одного календарного года. Муниципальные образования имеют право на получение субсидии при отсутствии финансирования объекта за счет других направлений расходов областного бюджета.

Порядок реализации проекта поддержки местных инициатив включает в себя следующие этапы:

1. Определение размера средств, направляемых из регионального бюджета на поддержку местных инициатив.
2. Проведение семинаров и организация обучающих тренингов для глав муниципальных образований и инициативных граждан, имеющих проекты и идеи, которые можно реализовать в конкретных населенных пунктах (тренинги и семинары можно проводить «кустовым» способом в нескольких районах области с приглашением представителей из других муниципалитетов).
3. Проведение собраний (сходов) населения в поселениях, желающих участвовать в данном проекте.
4. Прием заявок в региональную конкурсную комиссию.

5. Заседание конкурсной комиссии.
6. Подготовка и утверждение проекта постановления Правительства области о предоставлении субсидий.
7. Заключение соглашений с муниципалитетами.
8. Конкурсный отбор подрядчиков.
9. Выполнение работ.
10. Оценка эффективности и контроль за реализацией проекта.

Конкурсная комиссия для отбора проектов формируется из представителей органов исполнительной власти, общественных объединений в сфере местного самоуправления (ассоциация «Совет муниципальных образований региона», Общественные советы муниципальных районов). Конкурсный отбор проводится с учетом критериев, утвержденных Правительством области. Средний размер одной заявки в Кировской области в 2011 году составлял 1060,36 тыс. руб., а размер субсидий из областного бюджета на реализацию проекта – от 0,15 млн. руб. для Лузского района до 11,18 млн. руб. для Вятскополянского. Общая стоимость проектов составляла свыше 199 млн. руб., в том числе софинансирование областного бюджета – 144,6 млн. руб. (72,7%), населения – 23,9 млн. руб. (12,0%), муниципальных образований – 16,5 млн. руб. (8,3%), спонсоров (бизнеса) – 14,4 млн. руб. (7,2%). Большинство проектов имели в качестве софинансирования от населения и (или) спонсоров помимо денежного вклад в неденежной форме (труд, материалы пр.) [6].

Распределение объектов по проектам 2011 года было следующим (рис. 3.4).

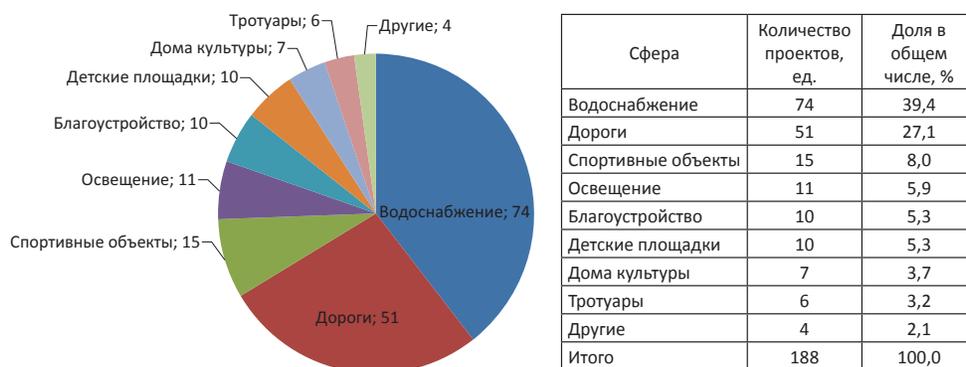


Рисунок 3.4. Распределение проектов поддержки местных инициатив, реализованных в Кировской области в 2011 году

Источник: Основные итоги реализации в 2011 году проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области // Официальный сайт Правительства Кировской области. – Режим доступа: <http://www.kirovreg.ru/social/prmi/itog.php>

В Тверской области значения долей софинансирования проектов следующие: 90% суммы выделяется из областного бюджета, 7% – из местного, 3% – вложения местных жителей. Бюджетное финансирование ограничено фиксированной суммой – на реализацию каждого проекта будет выделяться до 500 тыс. руб. [48].

В Алтайском крае по данной схеме работает Губернаторский фонд поддержки местных инициатив, объём которого на 2012 год составил 15 млн. руб. [18, 106]. Максимальный размер одного гранта – 2 млн. руб., при этом он не может превышать 60% от стоимости проекта.

Приоритетными направлениями предоставления грантов в Алтайском крае являются следующие: обустройство микрорайонов, включая ремонт дорог, освещение улиц, организацию тротуаров и т.д.; создание и обустройство сельских парков, зон отдыха, площадей и набережных; создание, обустройство спортивных и детских игровых площадок; очистка озёр, рек; иные проекты, направленные на решение вопросов местного значения в сельских территориях.

С целью оценки проектов, принятых для участия в конкурсе, в Алтайском крае используются такие критерии, как:

- актуальность для муниципального образования;
- социальная значимость;
- уровень софинансирования проекта его инициаторами;
- уровень участия населения сельского поселения;
- реалистичность: обозначенная в проекте цель должна быть достижимой в его рамках, а задачи – выполнимыми;
- степень участия молодежи в реализации проекта [18].

Такая же практика поддержки местных инициатив существует и в Ставропольском крае, где муниципальным образованиям уже с 2007 г. выделяются субсидии из Регионального фонда софинансирования расходов на реализацию приоритетных проектов. Общий размер субсидий из фонда в 2009–2011 годах ежегодно составлял 64–65 млн. руб. в год [74].

Таким образом, проекты поддержки местных инициатив являются формой государственного софинансирования выдвинутых непосредственно населением приоритетных проектов муниципалитетов в сфере образования (реконструкция зданий под детские сады, создание частных детских садов и т.д.), культуры и отдыха (восстановление и реконструкция памятников и т.д.), инфраструктуры (водоснабжение, дороги и т.д.). Причём приоритетные проблемы и механизмы

их решения (разработка идеи реализации, бизнес-планов) определяются инициативными гражданами, имеющими возможность финансово и в других формах участвовать в реализации проектов.

Вместе с тем существует и другая форма поддержки местных инициатив – так называемые *фонды местных сообществ* (далее – ФМС), которые аккумулируют благотворительный капитал как корпоративных, так и частных доноров (коммерческих и некоммерческих организаций и физических лиц), а также международных благотворительных фондов и, в меньшей мере, средства бюджетов различных уровней.

Технология фондов местных сообществ впервые была применена в США в 1914 г. Фонд местного сообщества (community foundation) определяется как некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории и имеет целью объединение экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества и повышения качества жизни населения [46].

В настоящее время ФМС (всего 1440) действуют более чем в 50 странах Западной и Восточной Европы, Северной и Южной Америки. В США сосредоточено около половины всех ФМС (порядка 600). Большая часть фондов была образована в последние три десятилетия [45]. Фонды становятся социальным механизмом, помогающим органам власти решать проблемы повышения качества жизни населения.

В России первый ФМС создан в 1998 г. Это был городской благотворительный фонд – «Фонд Тольятти». В 2003 г. создано Партнёрство фондов местных сообществ, единое сообщество, ориентированное на «развитие гражданского общества через улучшение качества жизни местных сообществ на основе развития и продвижения технологий социальной стабильности» (миссия Партнёрства ФМС). В конце 2000-х годов в Партнёрстве насчитывалось уже 26 фондов.

Фонд местного сообщества распределяет ресурсы среди НКО и инициативных групп граждан на конкурсной основе. Решение о выделении средств принимают грантовый комитет и экспертные советы, в состав которых входят представители трех секторов местного сообщества и эксперты в обозначенной проблематике. Управление фондом осуществляется самим сообществом опосредованно – через паритетное представительство органов власти, бизнеса, общественности и некоммерческого сектора.

Механизм отбора заявок обязательно включает участие экспертных советов. Под каждое тематическое направление, как правило,

формируется отдельный совет, в котором участвуют специалисты из соответствующих областей, эксперты из доноров (благотворителей со стороны бизнеса, индивидуальных благотворителей) и стейкхолдеров.

Объём выделяемых грантополучателям средств заметно варьируется в зависимости от конкретного фонда. При этом существуют две модели, описывающие пропорции распределения средств. В первой модели основной статьёй расходов является выделение грантов, которые в некоторых случаях достигают 95% бюджета. Данная схема свойственна преимущественно небольшим фондам, ориентированным на организацию конкурсов. Вторая модель более характерна для крупных развитых фондов, которые стремятся к диверсификации реализуемых программ и проектов. Выделение грантов здесь составляет менее половины всего бюджета. Так, примерно каждый пятый фонд на реализацию собственных программ выделяет более 75% бюджета [45]. Средний размер гранта достаточно унифицирован по всем регионам и составляет 30 тыс. руб. Размер мини-гранта приравнивается к 5 или 10 тыс. руб. В случае выделения целевого финансирования от донора под конкретный проект размер гранта может достигать 300 000 руб. и более [45].

Таким образом, ФМС покрывает значительную область социально ориентированной деятельности в сообществе. Благодаря конкурсной технологии фонды способствуют достаточно оперативному решению социальных запросов сообщества, в то время как органы власти могут нуждаться в больших человеческих и временных ресурсах для организации решения задач [45].

Фонды сотрудничают как с муниципальными и региональными, так и с федеральными органами власти. Чаще всего они взаимодействуют с органами местного самоуправления, прежде всего в силу совпадения интересов, в решении социальных проблем территории. В основном взаимодействие происходит со структурными подразделениями органов власти, занимающихся социальной политикой (комитеты по молодежной политике, департаменты социального развития и здравоохранения, департаменты социальной защиты населения, департаменты экономического развития, городские центры занятости и т.д.). Кроме того, фонды сотрудничают с должностными лицами органов местного самоуправления. В основе интереса местной власти к фондам лежат ограниченность муниципальных бюджетов и нехватка штатных сотрудников для оказания помощи нуждающимся жителям территории. В этих условиях ФМС, реализуя свои программы, частично берут на себя выполнение

функций местного самоуправления. Данные фонды оказывают органам власти консультационные и информационные услуги. Руководители ФМС приглашаются на конференции, совещания, собрания в органы власти в качестве экспертов по социально значимым вопросам развития муниципалитета. Органы власти, в свою очередь, также консультируют представителей ФМС и предоставляют необходимую информацию для реализации проектов по решению какой-либо проблемы местного значения. Представители органов власти могут участвовать в работе попечительского совета фондов. Такое взаимодействие способствует формированию имиджа ФМС среди групп целевой аудитории, а именно среди коммерческих структур и подразделений органов власти. Фонды накапливают социальный капитал и встраиваются в социальные сети, что облегчает дальнейший поиск финансирования [45, 46].

Финансирование ФМС из местного бюджета в большинстве случаев принимает форму участия в реализации целевых программ муниципальных органов власти, а также при выполнении работ по муниципальному или государственному заказам.

Создание фонда местного сообщества происходит в несколько этапов. *На первом этапе* необходимо формирование инициативной группы, которая разъяснит представителям власти, бизнеса и некоммерческих организаций идею модели ФМС.

*На втором этапе* ведется разработка устава и привлекаются организации, которые могут выступить в числе учредителей фонда. Ими могут быть коммерческие структуры, частные лица, а также некоммерческие организации (в этом случае они в дальнейшем не будут получать финансирование из средств фонда). Как показывает практика, в качестве соучредителей целесообразно пригласить бизнес-ассоциации, крупные и средние коммерческие организации, работающие на территории будущего базирования фонда, и наиболее авторитетные и профессиональные некоммерческие организации [105].

Учредителями не могут выступать государственные органы и органы местного самоуправления. Организации-учредители делегируют своих представителей в совет учредителей и входят в попечительский совет и правление фонда. Кроме учредителей в органы управления фонда (только в попечительский совет и правление) могут входить представители муниципальных властей и общественных структур, не являющихся учредителями фонда.

Третьим этапом создания фонда, следующим за его регистрацией, является определение направлений финансирования, приоритетных для данного региона. С этой целью проводятся оценка состояния региона, при необходимости – специальные исследования, чтобы выбранные цели были понятны местному сообществу и могли обеспечить получение финансирования со стороны бизнеса.

Четвертый этап – организация первого грантового конкурса, призванного показать эффективность и профессионализм работы фонда. Под выбранные стратегические цели привлекаются средства бизнеса и других источников, а затем проводится открытый конкурс грантов [105].

Следует отметить, что в настоящее время фонды продолжают накапливать средства долгосрочного финансирования (капитал), что говорит о повышении доверия со стороны благотворителей. Распределение объема капитала по фондам, существующим в ряде городов России, представлено в таблице 3.15.

Таблица 3.15. **Распределение объема фондов местных сообществ по ряду городов России, руб. [105]**

| Город         | 2006 г.    | 2007 г.    | 2008 г.    | На июнь 2010 г. |
|---------------|------------|------------|------------|-----------------|
| Первоуральск  | 8 120 000  | 10 420 000 | 13 070 000 | 10 700 000      |
| Пермь         | 400 000    | 397 840    | 0          | 0               |
| Рубцовск      | 100 000    | 350 000    | 580 000    | 1 140 000       |
| Тельшай       | 800 644    | 953 580    | -          | -               |
| Тольятти      | 41 250 000 | 50 400 866 | 54 415 000 | 62 686 000      |
| Тюмень        | 1 032 000  | 1 032 000  | 1 032 000  | -               |
| Чайковский    | 2 000 000  | 2 300 000  | -          | -               |
| Шелехов       | 4 500 000  | 4 500 000  | -          | -               |
| Кирово-Чепецк | -          | 10 000     | -          | -               |
| Пенза         | -          | 183 655    | 1 352 227  | 1 926 077       |

Кроме того, фонды местных сообществ могут привлекать ресурсы различных международных организаций, например Британского благотворительного фонда CAF, имеющего свое представительство в России, на базе которого создано партнерство фондов местных сообществ. Направлением его деятельности является координация функционирования таких фондов России, методическое и консультационное сопровождение вновь создаваемых фондов [69].

Таким образом, фонды местных сообществ позволяют привлекать благотворительные средства, средства заинтересованных участников,

населения и бюджетов для грантовой поддержки по проектам развития местных сообществ для реализации проектов в муниципальных образованиях в социальной сфере, сфере развития гражданского общества. В этом заключается главное отличие фондов местных сообществ от фондов муниципального развития. Вместе с тем данные фонды созданы лишь в небольшом количестве регионов, хотя их функционирование способствует повышению гражданской активности населения, вовлечению его в процессы развития территорий, аккумуляции и организационному соединению различных представителей бизнеса, желающих содействовать развитию территорий. Целесообразной, на наш взгляд, является апробация данной технологии в каком-либо крупном муниципальном образовании Вологодской области (например, в г. Вологде или в г. Череповце). В случае положительного опыта данная технология может распространяться и на другие территории. В то же время возможно более активное подключение регионального или местного бюджета к финансированию проектов фондов. Это будет способствовать консолидации усилий населения, бизнеса и власти для достижения общей цели – повышения качества и комфортности жизни населения региона.

В заключение следует отметить, что и фонды (программы) муниципального развития, и фонды местных сообществ представляют дополнительную и весьма эффективную возможность для согласования интересов и объединения усилий и ресурсов органов власти, бизнеса и населения в целях активизации развития муниципальных образований, вовлечения местных ресурсов в воспроизводственный процесс, определения приоритетных направлений и проектов решения проблем территорий.

### **3.4. Мониторинг как механизм обратной связи в муниципальном управлении**

В основе организации эффективной системы местного самоуправления лежит принцип, заключающийся в тесном сотрудничестве органов власти и населения муниципального образования при решении наиболее важных вопросов местного значения. Деятельность местных органов власти при этом должна опираться на принципы открытости и гласности, а городское сообщество, своим одобрением или неодобрением, может оценивать эффективность принимаемых управленческих решений.

Для организации эффективного городского управления необходимо наличие обратной связи (рис. 3.5). В роли управленческого воздействия выступают конкретные мероприятия и нормативно-правовые акты администрации города (постановления, решения и др.). Наиболее важным каналом обратной связи в данном случае может являться изучение общественного мнения, представляющего собой совокупность мнений людей по какому-либо вопросу, проблеме городского развития [8].

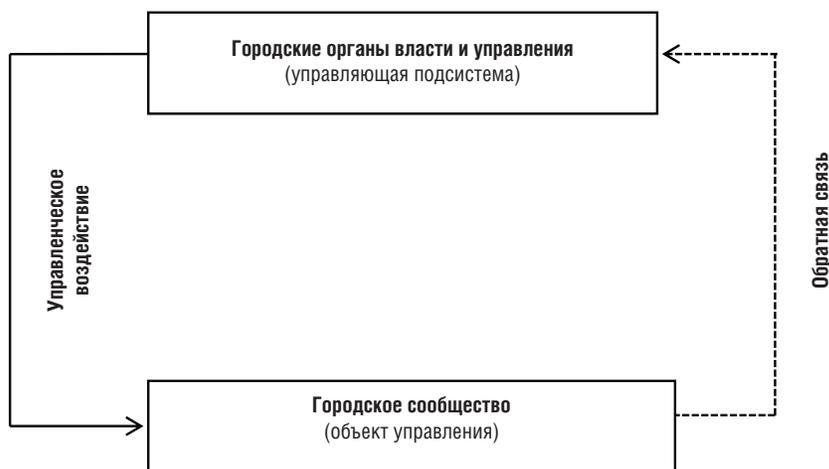


Рисунок 3.5. **Осуществление принципа обратной связи в управлении развитием города** [53]

Изучение общественного мнения необходимо не только в случае возникновения проблемных ситуаций в городе, но и при разработке и реализации решений, затрагивающих жизненно важные интересы широких слоев населения [68].

Заметим, что обращение к общественности города особенно актуально в следующих основных случаях:

- при разработке ориентиров социально-экономического развития муниципального образования;
- для выяснения степени согласия жителей с политикой, проводимой местными органами власти;
- при необходимости выявления точки зрения общественности по готовящимся управленческим решениям;
- при неясности общественных потребностей и интересов, направленности их развития;
- для оценки деятельности органов государственного управления, политических партий и движений.

Постоянная и объективная обратная связь обеспечивается регулярным проведением мониторинга общественного мнения. Главными и наиболее распространенными методами его изучения в настоящее время являются социологические опросы, которые позволяют сравнительно быстро и экономно получать систематическую и точную информацию о мнениях людей [40].

Основой процедуры опроса выступает анкетирование. По количеству опрашиваемых оно может быть групповым или индивидуальным. Групповые опросы проводятся по месту жительства или работы населения, а также в других местах массового скопления респондентов. Чаще всего это беседа, в ходе которой исследователь стремится вызвать дискуссию в группе.

При проведении индивидуального анкетирования исследователь вступает в контакт с опрашиваемым опосредованно, через анкету. Мнение каждого опрашиваемого регистрируется на отдельных опросных листах.

Организация системы регулярного мониторинга позволяет вовремя выявлять основные проблемы жизнеобеспечения жителей города, отслеживать изменения их потребностей, определять уровень социального напряжения в обществе, а также оценить эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Потенциальными потребителями полученных в ходе мониторинга общественного мнения результатов могут быть:

- организации, обеспечивающие функционирование системы местного самоуправления и выполнение государственных функций на местном уровне (местные органы власти и отделения государственных органов, муниципальные службы);
- специализированные учреждения и организации социального профиля (службы занятости, социальные службы);
- организации общественно-политического характера (партии, движения), кандидаты на выборные должности;
- коммерческие организации, нуждающиеся в специальной информации о местном сообществе (например, об уровне обеспеченности города различными видами услуг) [8].

С 1996 года Институт социально-экономического развития территорий РАН проводит специальные опросы, посвященные изучению условий проживания в г. Вологде. Основной целью данных социологических опросов является:

1. Выявление динамики оценок населением условий проживания и деятельности органов местного самоуправления города Вологды.

2. Определение проблем, снижающих удовлетворенность жителей областного центра условиями проживания и взаимодействием с местными органами власти.

3. Определение направлений и конкретных мероприятий, реализация которых будет способствовать улучшению условий проживания населения города Вологды.

Стандартизированная анкета включает в себя широкий перечень вопросов о состоянии городской инфраструктуры, работе городских служб, удовлетворённости населения деятельностью местных органов власти и т.д.

Для учёта особенностей проживания в различных частях города его территория была разбита на несколько районов, которые мы условно назвали центральными (микрорайоны Восточный, Западный, Центральный, Заречье) и окраинными (наиболее удалённые от центра города – микрорайоны Лоста, Лукьяново, Прилуки, с. Молочное).

Распределение респондентов по районам города представлено в таблице 3.16.

Таблица 3.16. **Распределение респондентов по районам города**

| Район города                  | Количество респондентов, человек |
|-------------------------------|----------------------------------|
| <b>Центральные районы (Ц)</b> | <b>600</b>                       |
| В т.ч.: мкр. Центральный      | 150                              |
| мкр. Заречье                  | 150                              |
| мкр. Восточный                | 150                              |
| мкр. Западный                 | 150                              |
| <b>Окраинные районы (О)</b>   | <b>200</b>                       |
| В т.ч.: с. Молочное           | 50                               |
| мкр. Прилуки                  | 50                               |
| мкр. Лоста                    | 50                               |
| мкр. Лукьяново                | 50                               |
| <b>Итого</b>                  | <b>800</b>                       |

В опросе принимали участие члены домохозяйств в возрасте старше 18 лет. Основные характеристики выборки представлены в таблице 3.17.

Распределение респондентов по полу и возрасту соответствует генеральной совокупности населения г. Вологды (согласно половозрастным показателям статистических сборников), что позволяет оценивать полученные результаты как достаточно достоверные. Ошибка выборки по опросу не превышает 3 – 4% [54].

Таблица 3.17. Характеристика респондентов г. Вологды

| Показатели  | Год* |       |       |      |      |
|---|------|-------|-------|------|------|
|   | 2007 | 2008  | 2009  | 2011 | 2012 |
| Общее количество опрошенных, чел.   | 800  | 800   | 800   | 800  | 800  |
| <b>Распределение респондентов по полу и возрасту, %</b>   |      |       |       |      |      |
| Мужчин: до 30 лет   | 13,1 | 10,5  | 13,0  | 13,0 | 12,8 |
| 30-60 лет   | 24,0 | 27,1  | 23,75 | 23,8 | 23,1 |
| старше 60 лет   | 6,0  | 5,3   | 5,75  | 6,0  | 5,8  |
| Женщин: до 30 лет   | 15,6 | 11,69 | 14,8  | 14,8 | 15,4 |
| 30-55 лет   | 25,6 | 27,4  | 25,2  | 25,1 | 26,0 |
| старше 55 лет   | 15,6 | 17,9  | 17,0  | 17,3 | 17,0 |
| <b>Распределение респондентов по уровню образования, %</b>  |      |       |       |      |      |
| Начальное   | 0,8  | 1,0   | 0,9   | 1,4  | 0,5  |
| Неполное среднее  | 6,4  | 4,8   | 5,3   | 6,3  | 4,8  |
| Средняя школа, в т.ч. ПТУ со средним образованием   | 21,8 | 26,5  | 21,6  | 20,4 | 45,0 |
| Незаконченное высшее (не менее 3 курсов вуза)   | 10,4 | 8,5   | 11,0  | 8,1  | 10,8 |
| Высшее  | 27,3 | 18,8  | 27,9  | 27,9 | 37,4 |
| * Здесь и далее в таблицах указан год проведения опроса. Оценка условий проживания осуществлялась за предыдущий год. В 2010 г. мониторинг условий проживания по большинству вопросов не проводился. |      |       |       |      |      |

Результаты, полученные в ходе ежегодно проводимого мониторинга, позволяют констатировать слабое взаимодействие власти и населения, снижение социальной и политической активности жителей областного центра. Так, если в 2007 г. не желали принимать участие в обсуждении актуальных вопросов городского развития около 30% жителей, то по итогам опроса 2012 г. – уже 36,4% (табл. 3.18).

Таблица 3.18 Формы возможного участия населения в обсуждении актуальных вопросов развития г. Вологды (% от числа ответивших)

| Форма обсуждения                         | 2003 – 2004 гг.<br>(среднее) | 2007 г.     | 2009 г.     | 2011 г.     | 2012 г.     | 2012 г.<br>к 2007 г., п.п. |
|--|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Социологический опрос                    | 42,3                         | 33,1        | 28,6        | 24,1        | 33,0        | -0,1                       |
| Телефоны горячей линии                   | 38,2                         | 17,5        | 26,8        | 22,5        | 17,4        | -0,1                       |
| Обсуждение на страницах газет и журналов | 32,3                         | 10,8        | 9,5         | 6,9         | 7,5         | -3,3                       |
| Заседания рабочих групп                  | 17,2                         | 10,1        | 3,9         | 9,3         | 5,3         | -4,8                       |
| «Открытая» студия на телевидении и радио | 30,7                         | 8,0         | 5,5         | 8,8         | 5,0         | -3,0                       |
| Общегородская конференция                | 14,4                         | 6,9         | 3,4         | 5,9         | 5,6         | -1,3                       |
| <b>Никакая</b>                           | <b>14,5</b>                  | <b>30,6</b> | <b>34,9</b> | <b>28,6</b> | <b>36,4</b> | <b>+5,8</b>                |

Несмотря на это, многие вологжане (в 2012 г. – 33%) относят социологические опросы к числу наиболее предпочтительных форм участия населения в обсуждении актуальных вопросов городского развития, на втором месте – телефоны «горячей линии» (17,4%) и завершают «рейтинг» – дискуссии на страницах газет и журналов (7,5%).

Организация эффективной обратной связи предполагает наличие в СМИ прозрачной и открытой информации о деятельности местных органов власти. Вместе с тем, судя по данным мониторинга, можно сделать вывод о снижении удовлетворённости населения освещением в СМИ деятельности местных органов власти. Так, если в 2007 году имеющаяся информация позволяла объективно судить о деятельности администрации города с точки зрения 6,8% опрошенных, то в 2012 году – только 4,5%. Причем каждый пятый ответивший признал информацию недостаточной и неполной, что на 6,7 п.п. выше уровня 2007 года (табл. 3.19).

Таблица 3.19. **Оценки вологжанами качества и полноты информации СМИ о деятельности администрации города** (% от числа опрошенных, без учёта затруднившихся ответить)

| Вариант ответа          | 2003 – 2004 гг.<br>(среднее) | 2007 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г.,<br>п.п. |
|-------------------------|------------------------------|---------|---------|---------|---------|----------------------------|
| Да, вполне позволяет    | 19,5                         | 6,8     | 7,0     | 10,3    | 4,5     | -2,3                       |
| Скорее да, чем нет      | 30,5                         | 13,1    | 19,8    | 21,3    | 20,0    | +6,9                       |
| Скорее нет, чем да      | 24,2                         | 28,3    | 20,0    | 21,8    | 24,6    | -3,7                       |
| Совершенно не позволяет | 6,0                          | 12,9    | 13,5    | 16,4    | 19,6    | +6,7                       |

Подчеркнем, что основным информационным каналом для большинства горожан в настоящее время является телевидение. Особой популярностью пользуются телеканалы TV-7 и «Русский Север». Кроме того, население посещает официальные сайты Администрации Вологды и городской Думы (на это указали 18,6% опрошенных). Во встречах с работниками администрации участвуют лишь 3,8% жителей, причём такого рода мероприятия чаще проводятся в окраинных районах города (рис. 3.6).

Результаты опроса, проведенного в 2012 году, выявили тенденцию улучшения условий проживания. Так, в 2007 – 2012 гг. произошло увеличение на 14 п.п. удельного веса жителей, считающих условия проживания в областном центре «хорошими» и «скорее хорошими, чем плохими» (рис. 3.7). Доля негативных оценок снизилась с 38 до 30%. Следует отметить, что этот показатель находится на минимальном за весь исследуемый период уровне. Данные процессы во многом связаны с преодолением трудностей, вызванных мировым финансово-экономическим кризисом, последствия которого на протяжении 2008 – 2011 гг. оказывали существенное дестабилизирующее влияние на социально-экономическое развитие не только области, но и г. Вологды.

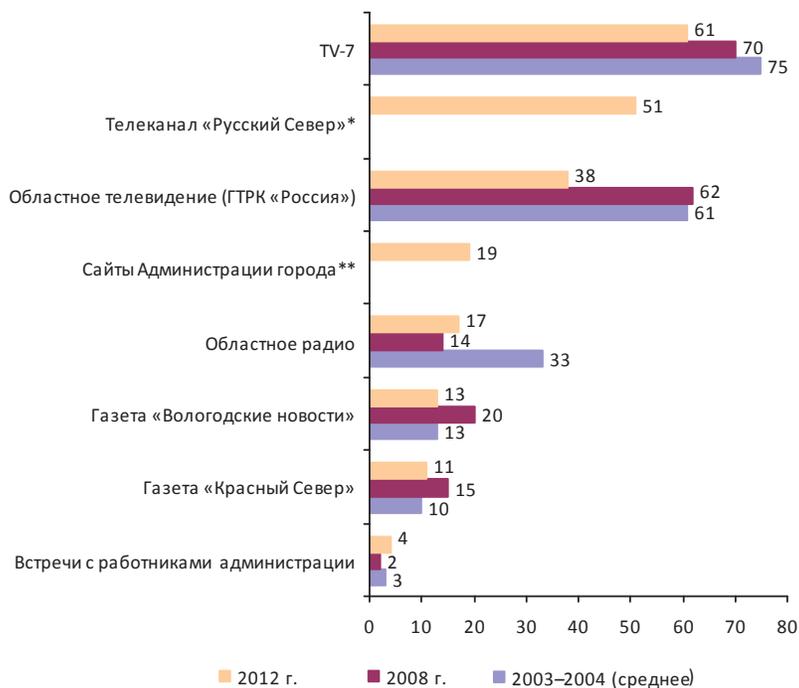


Рисунок 3.6. Основные источники информации о деятельности городской администрации (% от числа опрошенных; респондент выбирал три наиболее часто используемых источника)

\* Данный вариант ответа впервые был включён в анкету 2012 года.

\*\* Данный вариант ответа впервые был включён в анкету 2009 года.

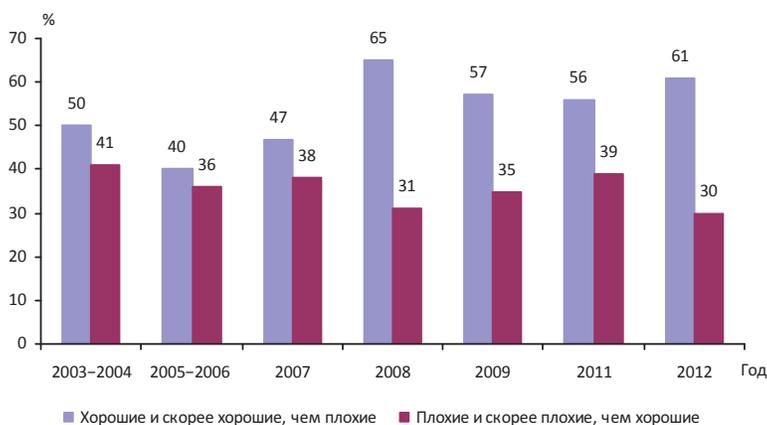


Рисунок 3.7. Оценка населением условий проживания в г. Вологде (% от числа опрошенных, без учёта затруднившихся ответить)

В целом можно констатировать снижение дифференциации районов города по условиям проживания. Так, 52% жителей мкр. Прилуки по итогам опроса 2012 года считали их хорошими, тогда как в 2007 году аналогичную оценку дали только 28% ответивших (табл. 3.20). Удельный вес жителей, признавших «хорошими» и «скорее хорошими, чем плохими» условия проживания в Лосте, увеличился на 18 п.п. Исходя из этого, отметим, что проблемы социально-экономического развития окраинных территорий стали решаться городскими властями более эффективно.

Таблица 3.20. **Условия проживания в районах г. Вологды** (в % от числа опрошенных, без учёта затруднившихся ответить)

| Год опроса                                  | Центр | Заречье | Восток | Запад | Молочное | Прилуки | Лоста | Лукьяново |
|---|-------|---------|--------|-------|----------|---------|-------|-----------|
| <i>Хорошие и скорее хорошие, чем плохие</i> |       |         |        |       |          |         |       |           |
| 2007  | 53,3  | 42,6    | 56,0   | 31,4  | 54,0     | 28,0    | 34,0  | 68,0      |
| 2008  | 78,7  | 71,3    | 74,7   | 72,0  | 60,0     | 30,0    | 52,0  | 56,0      |
| 2009  | 58,7  | 36,7    | 65,3   | 46,0  | 58,0     | 16,0    | 44,0  | 74,0      |
| 2011  | 52,0  | 40,6    | 44,0   | 34,6  | 64,0     | 24,0    | 48,0  | 30,0      |
| 2012  | 72,0  | 56,6    | 66,0   | 64,0  | 20,0     | 52,0    | 52,0  | 68,0      |
| <i>Плохие и скорее плохие, чем хорошие</i>  |       |         |        |       |          |         |       |           |
| 2007  | 36,0  | 52,7    | 38,7   | 66,0  | 36,0     | 58,0    | 60,0  | 24,0      |
| 2008  | 15,3  | 18,0    | 23,3   | 21,3  | 32,0     | 62,0    | 44,0  | 32,0      |
| 2009  | 24,0  | 50,0    | 16,0   | 34,0  | 34,0     | 80,0    | 54,0  | 24,0      |
| 2011  | 20,6  | 40,0    | 24,0   | 33,3  | 22,0     | 62,0    | 40,0  | 40,0      |
| 2012  | 24,6  | 36,7    | 26,0   | 23,3  | 74,0     | 26,0    | 40,0  | 8,0       |

Наиболее благоприятными для проживания были признаны Центральный (с точки зрения 72% населения), Восточный (66%) районы города и Лукьяново (68%).

Проблемной территорией является с. Молочное, где отмечается сокращение положительных оценок на 34 п.п., а по итогам 2012 года около  $\frac{3}{4}$  населения оценили условия проживания в нем как «плохие» и «скорее плохие, чем хорошие». Данное обстоятельство, на наш взгляд, связано с наличием целого ряда проблем в социально-экономическом развитии этого села: низкая обеспеченность объектами досуга, нехватка мест в учреждениях дошкольного образования, плохое состояние дорог и др. Кроме того, упразднение в 2012 году управления администрации города Вологды по селу Молочное привело к снижению оперативности решения органами власти насущных проблем жителей, что также могло негативно повлиять на оценки условий проживания. Консолидировать

усилия власти и населения в решении вопросов развития территории призвана деятельность территориального общественного самоуправления «Молочное». Однако ТОС «Молочное» только начал свою деятельность, поэтому говорить о достигнутых результатах пока преждевременно.

Снижение различий между районами в условиях проживания населения подтверждается и расчетом индекса комфортности (табл. 3.21).

Таблица 3.21. **Динамика индекса комфортности в районах г. Вологды\***

| Район            | 2003 – 2004 гг.<br>(среднее) | 2005 – 2006 гг.<br>(среднее) | 2007 г. | 2008 г.                  | 2009 г. | 2011 г.                        | 2012 г. |
|------------------|------------------------------|------------------------------|---------|--------------------------|---------|--------------------------------|---------|
| 1. Центральный   | 0,42                         | 0,30                         | 0,35    | 0,42                     | 0,24    | 0,43                           | 0,49    |
| 2. Заречье       | 0,19                         | 0,03                         | -0,08   | 0,52                     | 0,67    | 0,03                           | 0,21    |
| 3. Восточный     | 0,21                         | 0,15                         | 0,51    | 0,32                     | 0,51    | 0,41                           | 0,43    |
| 4. Западный      | 0,19                         | 0,10                         | 0,11    | 0,36                     | -0,12   | 0,08                           | 0,47    |
| 5. с. Молочное   | 0,43                         | 0,01                         | 0,19    | 0,35                     | -0,22   | 0,63                           | -0,57   |
| 6. Прилуки       | -0,38                        | -0,33                        | -0,34   | -0,86                    | -0,67   | -0,44                          | 0,33    |
| 7. Лоста         | -0,72                        | -0,25                        | -0,27   | 0,20                     | 0,35    | 0,23                           | 0,13    |
| 8. Лукьяново     | -0,20                        | 0,07                         | 0,48    | 0,65                     | 0,6     | 0,08                           | 0,79    |
| Оценочный индекс |                              | Выше среднего<br>(0,34; 1,0) |         | Средний<br>(-0,33; 0,33) |         | Ниже среднего<br>(-1,0; -0,34) |         |

\* Индекс комфортности проживания рассчитывается по следующей формуле:

$$I_k = \frac{\text{Доля положительных оценок условий проживания} - \text{Доля отрицательных оценок условий проживания}}{\text{Доля положительных оценок условий проживания} + \text{Доля отрицательных оценок условий проживания}}$$

Наряду с улучшением условий проживания жители города отметили положительные изменения и в его внешнем облике. В 2012 году, как и по результатам предыдущих опросов, большинство ответивших дали высокую оценку внешнему виду зданий, работам по озеленению, уборке снега. Однако крайне низко оценивается обеспеченность зонами отдыха (в среднем по городу – 2,65 балла), а также качество ремонтных работ на улицах (2,7 балла) (табл. 3.22).

Неэффективное взаимодействие органов власти и бизнеса приводит к возникновению проблем, снижающих удовлетворённость условиями проживания в городе. По-прежнему одну из самых острых проблем представляет невысокое качество жилищно-коммунальных услуг. Так, 88% населения не удовлетворены качеством питьевой воды, 73,5% – качеством теплоснабжения своего дома. В числе других важнейших проблем – плохое состояние тротуаров и дорог (90,1%), нехватка мест для парковки автомобилей на придомовой территории (85,4%) (табл. 3.23).

Таблица 3.22. **Оценка жителями внешнего облика районов г. Вологды**  
(средний балл по 5-балльной шкале: 5 – хорошее, нормальное состояние, ...  
1 – крайне неудовлетворительное)\*

| Оцениваемые параметры         | 2007 г. |     | 2008 г. |     | 2009 г. |     | 2011 г. |     | 2012 г. |     | 2012 г. к 2007 г. +/- |      |
|-------------------------------|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|---------|-----|-----------------------|------|
|                               | Ц       | О   | Ц       | О   | Ц       | О   | Ц       | О   | Ц       | О   | Ц                     | О    |
| Внешний вид зданий            | 3,0     | 2,6 | 2,6     | 3,4 | 2,7     | 3,1 | 2,9     | 2,9 | 3,2     | 3,0 | +0,2                  | +0,4 |
| Зелёные насаждения            | 2,7     | 2,8 | 2,8     | 3,2 | 2,7     | 3,1 | 2,9     | 3,2 | 3,3     | 3,1 | +0,6                  | +0,3 |
| Чистота на улицах             | 2,6     | 2,5 | 2,5     | 3,0 | 2,5     | 2,9 | 2,7     | 2,8 | 3,1     | 3,1 | +0,5                  | +0,6 |
| Качество ремонтных работ улиц | 2,2     | 2,0 | 2,0     | 2,9 | 2,1     | 2,7 | 2,4     | 2,6 | 2,7     | 2,7 | +0,5                  | +0,7 |
| Порядок во дворах домов       | 2,5     | 2,6 | 2,6     | 3,1 | 2,5     | 2,8 | 2,8     | 2,8 | 3,0     | 3,2 | +0,5                  | +0,6 |
| Уборка снега                  | 3,0     | 3,1 | 3,1     | 3,3 | 2,9     | 3,1 | 2,7     | 2,8 | 3,1     | 3,2 | +0,1                  | +0,1 |
| Наличие зон отдыха            | 2,2     | 2,0 | 2,0     | 2,8 | 2,1     | 2,5 | 2,3     | 2,5 | 2,6     | 2,7 | +0,4                  | +0,7 |

\* Средний балл по годам вычислялся по формуле средневзвешенной. Буквами Ц и О обозначены соответственно центральные и окраинные районы города.

Таблица 3.23. **Оценка вологжанами значимости проблем жизнеобеспечения города**  
(% от числа опрошенных)

| Проблема  | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г. п.п. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Плохое состояние тротуаров и дорог                                | 91,9    | 82,8    | 89,9    | 70,9    | 90,1    | -1,8                   |
| Неудовлетворительное качество питьевой воды                       | 86,6    | 82,1    | 88,5    | 77,5    | 88,0    | +1,4                   |
| Нехватка мест для парковки автомобилей на придомовой территории   | 79,8    | 72,8    | 83,8    | 70,5    | 85,4    | +5,6                   |
| Неудовлетворительное состояние дворов                             | 81,8    | 79,8    | 82,9    | 71,5    | 85,3    | +3,5                   |
| Неудовлетворительная транспортная связь с другими районами города | 61,0    | 61,6    | 68,4    | 51,9    | 78,8    | +17,8                  |
| Неудовлетворительная криминогенная обстановка                     | 67,1    | 63,6    | 69,3    | 55,9    | 78,6    | +11,5                  |
| Пробки на дорогах*  | –       | –       | –       | –       | 78,5    | –                      |
| Сильная загазованность в районе                                   | 61,1    | 67,5    | 72,5    | 54,0    | 74,8    | +13,7                  |
| Неудовлетворительное теплоснабжение                               | 72,4    | 62,9    | 67,9    | 53,6    | 73,5    | +1,1                   |
| Недостаточная телефонизация                                       | 61,8    | 60,4    | 62,9    | 48,3    | 72,0    | +10,2                  |
| Частые перебои с холодной водой                                   | 74,1    | 74,1    | 74,4    | 57,1    | 71,4    | -2,7                   |
| Частые перебои с горячей водой                                    | 71,9    | 75,9    | 72,8    | 54,0    | 71,1    | -0,8                   |

\* Данный вариант ответа впервые был включен в анкету в 2012 году.

За период с 2007 по 2012 год, согласно оценкам населения, ухудшилось транспортное обслуживание (рост доли жителей города, определивших данную проблему как наиболее важную, составил 17,8 п.п.), увеличилась загазованность (+13,7 п.п.), обострилась криминогенная

обстановка (+11,5 п.п.). Положительным моментом является решение городскими властями проблемы частых перебоев в работе систем водоснабжения.

Высокий уровень развития городской инфраструктуры выступает в настоящее время важнейшим условием повышения комфортности проживания. Вместе с тем следует отметить, что обеспеченность населения города объектами бытовой сферы снижается. Доля населения, признавшего плохой свою обеспеченность услугами по ремонту бытовых машин и приборов, по химчистке, в 2007 – 2012 гг. увеличилась на 10,8 и 10,3 п.п. соответственно (табл. 3.24).

Таблица 3.24. **Уровень обеспеченности населения услугами бытового характера** (в среднем по городу, % от числа опрошенных, выбравших вариант ответа «плохой» и «скорее плохой, чем хороший»)

| Вид услуги                          | 2003 – 2004 гг. (среднее) | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г., п.п. |
|-------------------------------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Ремонт и индивидуальный пошив обуви | 14,1                      | 19,3    | 13,6    | 18,5    | 20,3    | 19,7    | +0,4                    |
| Ремонт бытовых машин и приборов     | 17,0                      | 17,0    | 12,3    | 19,9    | 23,4    | 27,8    | +10,8                   |
| Ателье по пошиву одежды             | 18,1                      | 14,6    | 12,1    | 21,1    | 20,4    | 24,4    | +9,8                    |
| Химчистка                           | 16,0                      | 12,4    | 9,8     | 16,3    | 20,8    | 22,7    | +10,3                   |
| Банно-прачечные услуги              | 22,9                      | 17,9    | 10,5    | 15,9    | 20,5    | 23,2    | +5,3                    |
| Парикмахерские                      | 17,0                      | 11,9    | 11,0    | 14,9    | 12,9    | 16,0    | +4,1                    |
| Фотографирование                    | 16,2                      | 12,9    | 7,9     | 11,3    | 13,7    | 19,4    | +6,5                    |

Серьёзной проблемой бытовой сферы является невысокое качество оказываемых услуг. В 2012 году в среднем 34% жителей города указали на низкое качество услуг, предоставляемых учреждениями по ремонту машин и приборов; почти треть жителей не устраивало качество банно-прачечных услуг; каждый четвёртый был не удовлетворён работой организаций, занимающихся ремонтом и пошивом одежды (рис. 3.8).

Кроме того, одной из важнейших проблем окраинных районов города является низкая обеспеченность населения объектами социальной инфраструктуры, в частности учреждениями школьного образования. Так, в 2012 году только 47% жителей этих территорий считали обеспеченность данными услугами «хорошей» и «скорее хорошей, чем плохой». Аналогичная ситуация сложилась с объектами культуры и досуга. Результаты опроса показывают, что лишь 28% жителей окраинных районов удовлетворяла их обеспеченность объектами культуры и досуга для детей (табл. 3.25).



Рисунок 3.8. Оценка населением качества бытовых услуг в 2012 г.  
(% опрошенных, выбравших вариант ответа «низкое»)

Таблица 3.25. Обеспеченность населения учреждениями социальной инфраструктуры  
(% опрошенных, выбравших вариант ответа «хорошее» и «скорее хорошее, чем плохое»)

| Вариант ответа                        | Год                    |      |      |      |      |      | 2012 г.<br>к 2007 г., п.п. |
|---------------------------------------|------------------------|------|------|------|------|------|----------------------------|
|                                       | 2003-2004<br>(среднее) | 2007 | 2008 | 2009 | 2011 | 2012 |                            |
| <i>Здравоохранение (для взрослых)</i> |                        |      |      |      |      |      |                            |
| Город в целом                         | 55,0                   | 53,0 | 68,4 | 65,3 | 59,7 | 60,0 | +5,0                       |
| Центральные районы                    | 57,4                   | 60,3 | 74,0 | 65,5 | 63,7 | 64,0 | +6,6                       |
| Окраинные районы                      | 43,5                   | 31,0 | 51,5 | 64,5 | 47,5 | 49,0 | +5,5                       |
| <i>Здравоохранение (для детей)</i>    |                        |      |      |      |      |      |                            |
| Город в целом                         | 60,1                   | 61,6 | 71,9 | 68,6 | 68,2 | 61,0 | +0,9                       |
| Центральные районы                    | 59,7                   | 67,2 | 78,3 | 68,8 | 68,4 | 65,0 | +5,3                       |
| Окраинные районы                      | 61,7                   | 45,0 | 52,5 | 68,5 | 67,5 | 48,0 | -13,7                      |
| <i>Аптеки</i>                         |                        |      |      |      |      |      |                            |
| Город в целом                         | 83,6                   | 81,8 | 84,8 | 87,0 | 80,5 | 82,0 | -1,6                       |
| Центральные районы                    | 83,8                   | 90,0 | 93,0 | 89,3 | 87,8 | 88,0 | +4,2                       |
| Окраинные районы                      | 82,6                   | 57,0 | 60,0 | 80,0 | 58,5 | 67,0 | -15,6                      |
| <i>Образование (дошкольное)</i>       |                        |      |      |      |      |      |                            |
| Город в целом                         | 74,8                   | 75,4 | 82,3 | 73,6 | 69,0 | 70,0 | -4,8                       |
| Центральные районы                    | 74,8                   | 77,2 | 87,8 | 78,0 | 73,0 | 73,0 | -1,8                       |
| Окраинные районы                      | 74,8                   | 70,0 | 65,5 | 60,5 | 80,0 | 61,0 | -13,8                      |
| <i>Образование (школьное)</i>         |                        |      |      |      |      |      |                            |
| Город в целом                         | 73,2                   | 75,3 | 80,9 | 75,9 | 71,2 | 69,0 | -4,2                       |
| Центральные районы                    | 75,3                   | 81,7 | 88,5 | 81,7 | 78,5 | 76,0 | +0,7                       |
| Окраинные районы                      | 63,5                   | 56,0 | 58,0 | 58,5 | 49,0 | 47,0 | -16,5                      |
| <i>Культура, досуг (для взрослых)</i> |                        |      |      |      |      |      |                            |
| Город в целом                         | 27,1                   | 40,1 | 52,4 | 41,4 | 35,5 | 45,0 | +17,9                      |
| Центральные районы                    | 30,1                   | 47,0 | 63,3 | 50,2 | 43,2 | 50,0 | +19,9                      |
| Окраинные районы                      | 13,0                   | 19,5 | 19,5 | 14,0 | 12,5 | 30,0 | +17,0                      |
| <i>Культура, досуг (для детей)</i>    |                        |      |      |      |      |      |                            |
| Город в целом                         | 30,0                   | 43,6 | 56,6 | 48,4 | 41,9 | 42,0 | +12,0                      |
| Центральные районы                    | 33,3                   | 46,5 | 65,3 | 55,5 | 45,2 | 47,0 | +13,7                      |
| Окраинные районы                      | 14,8                   | 35,0 | 30,5 | 27,0 | 32,0 | 28,0 | +13,2                      |

Качество социальных услуг оценивается населением как среднее (рис. 3.9). Жители города положительно отзываются о качестве услуг аптечной сети. В то же время они отмечают низкий уровень качества услуг учреждений физической культуры и спорта (38%), досуга для взрослых и детей (40 и 35% соответственно).

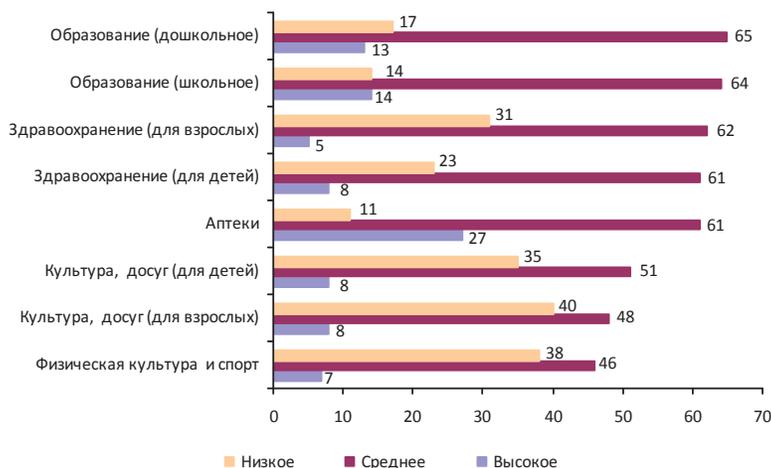


Рисунок 3.9. Качество предоставления услуг учреждениями социальной инфраструктуры в 2012 г. (% опрошенных, без учёта затруднившихся ответить)\*

\* Данный вопрос впервые был включён в анкету в 2012 году.

Одобрение и поддержка населением политики, проводимой местными органами власти, является необходимым условием эффективного решения проблем городского развития. Результаты проведённого в 2012 году опроса свидетельствуют об увеличении доли скептических оценок в отношении способности городской администрации оказывать влияние на социально-экономическое развитие областного центра. Удельный вес позитивных оценок сократился с 39,5% в 2003 году до 12,6% в 2012 году (табл. 3.26). В то же время существенно увеличилась доля жителей, считающих, что деятельность администрации не оказывает влияния на развитие города (с 9,5 до 40,3%).

Таблица 3.26. Влияние деятельности администрации на социально-экономическое развитие г. Вологды (в % от числа ответивших)

| Вариант ответа       | 2003 – 2004 гг. (среднее) | 2007 г. | 2009 г. | 2011 г. | 2012 г. | 2012 г. к 2007 г., п.п |
|----------------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Положительно         | 39,5                      | 12,1    | 9,1     | 11,9    | 12,6    | +0,5                   |
| Отрицательно         | 43,9                      | 10,1    | 10,8    | 8,0     | 12,0    | +1,9                   |
| Никак не влияет      | 9,5                       | 35,5    | 31,9    | 44,5    | 40,3    | +4,8                   |
| Затрудняюсь ответить | 7,4                       | 42,3    | 48,2    | 35,6    | 35,1    | -7,2                   |

Отметим, что деятельность администрации города в сфере ЖКХ по-прежнему оценивается неудовлетворительно, что создает дополнительную социальную напряжённость. В 2012 году 63,1% жителей признали действия городских органов власти по регулированию тарифов ЖКХ неэффективными, что на 7,6 п.п. выше значения аналогичного показателя в 2010 году (табл. 3.27).

Таблица 3.27. **Отношение населения к деятельности администрации в сфере регулирования тарифов ЖКХ** (% от числа опрошенных)\*

| Вариант ответа  | В среднем по городу |         |         | В среднем по центральному району |         |         | В среднем по окраинным районам |         |         |
|---|---------------------|---------|---------|----------------------------------|---------|---------|--------------------------------|---------|---------|
|   | 2010 г.             | 2011 г. | 2012 г. | 2010 г.                          | 2011 г. | 2012 г. | 2010 г.                        | 2011 г. | 2012 г. |
| <i>Считаете ли Вы достаточными и эффективными действия городских органов власти по регулированию тарифов ЖКХ?</i> |                     |         |         |                                  |         |         |                                |         |         |
| Да  | 8,8                 | 8,5     | 6,3     | 10,8                             | 9,5     | 5,5     | 2,5                            | 5,5     | 8,5     |
| Нет   | 55,5                | 73,5    | 63,1    | 54,8                             | 74,7    | 65,3    | 57,5                           | 70,0    | 56,5    |
| <i>Соответствуют ли, на Ваш взгляд, тарифы ЖКХ качеству предоставляемых услуг?</i>                                |                     |         |         |                                  |         |         |                                |         |         |
| Да  | 5,1                 | 9,9     | 3,9     | 5,8                              | 11,7    | 3,0     | 3,0                            | 4,5     | 6,5     |
| Нет   | 69,0                | 74,0    | 76,0    | 70,0                             | 74,8    | 78,8    | 66,0                           | 74,0    | 67,5    |
| <i>Насколько хорошо Вы понимаете систему расчёта тарифов на услуги ЖКХ?</i>                                       |                     |         |         |                                  |         |         |                                |         |         |
| Полностью понимаю   | 13,5                | 14,6    | 12,4    | 12,3                             | 15,7    | 11,2    | 17,0                           | 11,5    | 16,0    |
| Понимаю отчасти   | 40,1                | 39,1    | 43,6    | 41,7                             | 38,0    | 47,3    | 35,5                           | 42,5    | 32,5    |
| Не понимаю  | 28,3                | 33,8    | 27,3    | 31,8                             | 36,0    | 27,0    | 17,5                           | 27,0    | 28,0    |
| * Данные вопросы были включены в анкету с 2010 года.  |                     |         |         |                                  |         |         |                                |         |         |

Подавляющая часть населения г. Вологды (76%) считает тарифы на услуги жилищно-коммунального хозяйства завышенными и не соответствующими качеству предоставляемых услуг (на 7 п.п. выше уровня 2010 года). Сложившаяся система расчёта тарифов остается для большинства населения непонятной: лишь 12,4% опрошенных полностью её понимали, а 43,6% жителей только отчасти разбирались в вопросах тарифообразования.

Оценивая деятельность главы города Е.Б. Шулепова, вологжане отмечают, что лучше всего ему удаётся решать вопросы благоустройства (озеленения, создания зон отдыха): 53,6% ответивших оценили его деятельность в этой сфере как «успешную» и «скорее успешную, чем неуспешную» (табл. 3.28). Около половины жителей областного центра (48,9%) указали, что глава неплохо справляется с решением проблем транспортного обслуживания населения. Вместе с тем высказывается неудовлетворённость качеством проводимых ремонтных работ на дорогах города и тем, как повышается качество жилищно-коммунального обслуживания населения (соответственно 70 и 65% от числа ответивших).

Таблица 3.28. **Успешность решения главой г. Вологды Е.Б. Шулеповым проблем областного центра** (по оценкам населения, % от числа опрошенных)\*

| Проблема   | Вариант ответа                       | Среднее по городу | Среднее по центральным районам | Среднее по окраинным районам |
|--|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Качество транспортного обслуживания                                  | Успешно                              | 6,8               | 8,2                            | 2,5                          |
|  | <b>Скорее успешно, чем неуспешно</b> | <b>42,1</b>       | <b>45,3</b>                    | <b>32,5</b>                  |
|  | Скорее неуспешно, чем успешно        | 32,6              | 31,8                           | 35,0                         |
|  | Абсолютно неуспешно                  | 12,8              | 9,0                            | 24,0                         |
| Озеленение города, создание зон отдыха и прочие виды благоустройства | Успешно                              | 12,8              | 13,3                           | 11,0                         |
|  | <b>Скорее успешно, чем неуспешно</b> | <b>40,8</b>       | <b>41,5</b>                    | <b>38,5</b>                  |
|  | Скорее неуспешно, чем успешно        | 30,4              | 30,2                           | 31,0                         |
|  | Абсолютно неуспешно                  | 11,6              | 10,3                           | 15,5                         |
| Обеспеченность, качество, доступность бытовых услуг                  | Успешно                              | 3,9               | 4,8                            | 1,0                          |
|  | <b>Скорее успешно, чем неуспешно</b> | <b>37,0</b>       | <b>39,7</b>                    | <b>29,0</b>                  |
|  | <b>Скорее неуспешно, чем успешно</b> | <b>38,5</b>       | <b>39,0</b>                    | <b>37,0</b>                  |
|  | Абсолютно неуспешно                  | 14,3              | 10,3                           | 26,0                         |
| Качество жилищно-коммунального обслуживания                          | Успешно                              | 2,5               | 3,2                            | 0,5                          |
|  | Скорее успешно, чем неуспешно        | 27,1              | 28,5                           | 23,0                         |
|  | <b>Скорее неуспешно, чем успешно</b> | <b>48,6</b>       | <b>48,7</b>                    | <b>48,5</b>                  |
|  | Абсолютно неуспешно                  | 16,4              | 14,5                           | 22,0                         |
| Ремонт дорог города  | Успешно                              | 2,8               | 3,3                            | 1,0                          |
|  | Скорее успешно, чем неуспешно        | 24,0              | 26,2                           | 17,5                         |
|  | <b>Скорее неуспешно, чем успешно</b> | <b>42,4</b>       | <b>41,8</b>                    | <b>44,0</b>                  |
|  | <b>Абсолютно неуспешно</b>           | <b>26,3</b>       | <b>24,3</b>                    | <b>32,0</b>                  |

\* Данный вопрос впервые включён в анкету в 2012 году.

Проведенное исследование условий проживания населения г. Вологды позволило выявить следующие положительные тенденции развития:

1. Улучшаются общие условия проживания в городе. Если в 2007 году 47,4% населения оценивали их как «хорошие и скорее хорошие, чем плохие», то в 2012 году – уже 60,6%.

2. Снижается дифференциация районов города по условиям проживания. Наиболее комфортными являются Центр и Восточный микрорайон. Кроме того, наблюдается рост удовлетворённости населения условиями проживания в мкр. Лукьяново и Прилуки.

3. Улучшается внешний облик районов города; повысился уровень благоустройства территории (особенно в части ее озеленения).

4. Наблюдается некоторое повышение качества жилищно-коммунального обслуживания населения (удалось решить проблемы перебоев с водоснабжением) и ремонтных работ жилого фонда.

Вместе с тем скорейшего решения требуют следующие проблемы:

- неудовлетворительное состояние дорог (на это указали 2/3 ответивших); среди центральных районов города проблема наиболее остро стоит в Западном микрорайоне и Заречье, а на окраинных территориях – в Лосте и с. Молочное;
- проблема порядка и чистоты во дворах, на остановках общественного транспорта, особенно актуальная для окраинных районов города (Лоста, Молочное, Лукьяново);
- низкая обеспеченность населения зонами отдыха, объектами культуры и досуга для взрослых, физической культуры и спорта (Прилуки);
- снижение социальной активности населения окраинных районов (в отношении их участия в субботниках по благоустройству города);
- высокие темпы роста тарифов на услуги жилищно-коммунального хозяйства (так, 76% жителей считают тарифы на услуги ЖКХ завышенными и не соответствующими их качеству); тарифообразование в отрасли является непрозрачным (только 12,6% ответивших полностью понимают систему расчёта тарифов); деятельность местных органов власти по регулированию тарифов ЖКХ большинством населения (61,3%) характеризуется как неэффективная;
- низкое качество транспортного обслуживания населения окраинных территорий города [54].

Таким образом, данные мониторингового исследования могут стать основой для корректировки проводимой социально-экономической политики.

В то же время органам местного самоуправления следует расширять спектр методов привлечения населения к управлению территориальным развитием.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Новый этап реформирования института местного самоуправления начался в России с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003 г.). Основной целью проводившихся преобразований являлось укрепление этого уровня власти, обеспечение его организационной и финансовой независимости.

В последние годы роль местного самоуправления в обеспечении устойчивого развития территорий значительно усилилась. Связано это, прежде всего, с передачей на муниципальный уровень полномочий по обеспечению жизнедеятельности населения, оказанию общественных услуг, формированию экономической базы территории. В то же время реализовать потенциал, заложенный в этом институте власти, до сих пор не удалось. Такая ситуация во многом объясняется сохраняющимися проблемами социально-экономического развития локальных территорий. Среди этих проблем: незавершённость процесса разграничения полномочий между уровнями власти; слабая обеспеченность муниципальных образований собственными финансовыми и имущественными ресурсами; низкий кадровый потенциал; неэффективное сотрудничество с органами государственной власти; пассивность местного населения в решении вопросов местного значения и др.

Возрастание роли местного уровня власти в обеспечении развития территорий требует от региональной экономической науки разработки и научного обоснования социально-экономической политики, способной обеспечить разрешение имеющихся проблем, актуализирует вопросы поиска эффективных форм и методов управления развитием территорий.

Проведённое исследование убедительно доказало, что основной концептуальной идеей региональной политики на современном этапе должно стать создание условий для эффективного функционирования муниципального уровня власти. Особую роль при этом играют формирование финансово-экономических основ института местного самоуправления и тесное взаимодействие с органами государственной власти.

Важным направлением активизации развития локальных территорий является укрепление межмуниципального сотрудничества, ориентированного на эффективное использование имеющихся ресурсов и потенциала муниципалитетов.

Повысить качество принимаемых органами местного самоуправления решений позволит переход к стратегическим формам управления. При этом наличие обратной связи, главным инструментом которой является организация социологических опросов населения по наиболее важным вопросам развития муниципального образования, с одной стороны, будет выступать в качестве критерия эффективности управления, а с другой – способствовать активизации населения.

Проведение региональной социально-экономической политики в данных направлениях обеспечит снижение уровня социально-экономической дифференциации локальных территорий, их устойчивое социально-экономическое развитие, а в конечном счете – повышение уровня и качества жизни населения.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Алёхин, Э.В. Управление региональной экономикой [Текст]: учебное пособие / Э.В. Алехин. – Пенза, 2011. – 225 с.
2. Амелин, Д.Е. Местное самоуправление в региональном развитии [Текст] / Д.Е. Амелин. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 182 с.
3. Барабанов, А.С. Развитие территориального маркетинга в регионе [Текст] / А.С. Барабанов // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – № 45. – С. 15-25.
4. Батов, Г. Проблемы организации местного самоуправления [Текст] / Г. Батов // Экономист. – 2008. – № 3. – С. 81-85.
5. Баянова, Т.О. Ресурсный потенциал сельских территорий: повышение эффективности муниципального управления / Т.О. Баянова, Ю.Г. Бюраева // Вестник Бурятского государственного университета. – 2011. – № 1. – С. 161-166.
6. Белых, Н. Самообложение и местные инициативы [Электронный ресурс] / Н. Белых. – Режим доступа: <http://belyh.livejournal.com/596336.html>
7. Боголюбов, В.С. Управление городским хозяйством [Текст] / В.С. Боголюбов, В.М. Стеняев. – Л.: Стройиздат. Ленингр. отделение, 1989. – 168 с.
8. Бойкий, М.А. Обратная связь в городском управлении [Текст] / М.А. Бойкий, Л.В. Шапиро // Социологические исследования. – 1997. – № 4. – С.130-136.
9. Бухвальд, Е. Местное самоуправление: этап обновления и укрепления [Текст] / Е. Бухвальд // Экономист. – 2004. – № 4. – С. 66-75.
10. Быкова, Ф.К. Муниципальная экономика и муниципальное управление [Текст]: учебное пособие / Ф.К. Быкова, В.В. Табольская. – Набережные Челны: Издательство Института управления, 2011. – 217 с.
11. Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 30.04.2010 г.) // КонсультантПлюс.
12. Вавилова, А.Ю. Эконометрическая модель рейтинговой оценки Приволжского федерального округа на основе социально-экономического потенциала [Текст] / А.Ю. Вавилова, А.В. Летчиков, М.А. Соколова // Вестник Удмуртского университета. Экономика. – 2006. – № 2. – С. 31-43.

13. Варнавский, В.Г. Государственно-частное партнерство: теория и практика [Текст]: учебное пособие / В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев. – М.: НИУ Высшая школа экономики, 2010. – 288 с.

14. Воронин, А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством [Текст]: учеб. пособие / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М.: Дело, 1998. – 128 с.

15. Выдрин, И.В. Муниципальное право России [Текст] / И.В. Выдрин, А.Н. Кокотов. – М.: Юрист, 2003. – 368 с.

16. Выявление специфики взаимодействия органов местного самоуправления и представителей частного бизнеса, оценка эффективности их взаимодействия [Текст]: информ.-аналит. записка / исполн. Т.В. Ускова, Э.О. Орлова, М.А. Дубинин. – Вологда, 2007. – 45 с.

17. Гранберг, А.Г. Экономика и социология пространства [Текст] / А.Г. Гранберг // Экономическое возрождение России. – 2010. – № 4. – С. 53.

18. Гранты Губернатора Алтайского края на поддержку местных инициатив [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.altairegion22.ru/gov/administration/stuct/economy/grant-Gubernatora-Altayskogo-kraya-na-podderjku-mestnyh-iniciativ.php>

19. Грачёв, А.Б. Социально-экономический потенциал муниципальных образований и методика его определения [Текст] / А.Б. Грачёв // Региональные исследования. – 2008. – № 4 (19). – С. 11-15.

20. Гутникова, Е.А. Исследование процесса реформирования местного самоуправления [Текст] / Е.А. Гутникова // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – № 45. – С. 52-61.

21. Гутникова, Е.А. К вопросу об укрупнении муниципальных образований [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2010. – № 6. – С. 67-74.

22. Гутникова, Е.А. Местное самоуправление: итоги пятилетнего реформирования [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 3. – С. 31-39.

23. Гутникова, Е.А. Основные направления активизации развития муниципальных образований региона [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 4. – С. 43-50.

24. Гутникова, Е.А. Роль института местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2012. – № 3. – С. 50-57.

25. Гутникова, Е.А. Финансовая самостоятельность как фактор устойчивости развития муниципальных образований [Текст] / Е.А. Гутникова // Федерализм. – 2010. – № 1. – С. 229-240.

26. Гутникова, Е.А. Актуальные проблемы социально-экономического развития муниципалитетов [Текст] / Е.А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 2. – С. 34-45.

27. Гутникова, Е.А. Социально-экономическое развитие муниципальных районов Вологодской области в 2000 – 2010 годах [Текст] / Е.А. Гутникова, А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территорий. – 2012. – № 5 (61). – С. 23-34.

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

29. Жигалов, Д.В. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, в практике муниципального управления [Текст] / Д.В. Жигалов, Л.В. Перцов, Ю.Ю. Чалая. – М.: Институт экономики города, 2009. – 20 с.

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

31. Квадрициус, Н.В. Реформа местного самоуправления – опыт реализации [Текст] / Н.В. Квадрициус, А.М. Ходачек // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2004. – № 4. – С. 41-46.

32. Климанов, В.В. Фонды регионального развития как инструмент оказания финансовой помощи местным бюджетам [Текст] / В.В. Климанов, Б.В. Сычев // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 4. – С. 28-42.

33. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р // КонсультантПлюс.

34. Костяев, А.И. Территориальная дифференциация условий хозяйствования [Текст] / А. Костяев // Экономист. – 2006. – № 9. – С. 23.

35. Краснова, Т.Г. Исследование социально-экономического потенциала муниципальных образований [Текст] / Т.Г. Краснова, Е.А. Балабанова // Известия ИГЭА. – 2010. – № 1 (69). – С. 56-58.

36. Кузнецов, В.В. Местное самоуправление в системе государственного управления [Текст]: учебное пособие / В.В. Кузнецов, В.В. Ваховский. – Ульяновск: УлГТУ, 2009. – 127 с.

37. Задачи развития местного самоуправления не решаются путем укрупнения муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pskov.yabloko.ru/news/index.phtml?id=971>

38. Лапин, В.А. Реформа местного самоуправления и административно-территориальное устройство России [Текст] / В.А. Лапин, В.Я. Любовный. – М.: Дело, 2005. – 240 с.

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

40. Левада, Ю.А. Десять лет работы Всероссийского центра изучения общественного мнения [Электронный ресурс] / Ю.А. Левада. – Режим доступа: <http://www.nir.ru/socio/scipubl/sj/4levada.htm>

41. Лексин, В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М.: ЛКИ, 2007. – 368 с.

42. Лекции по экономике города и муниципальному управлению [Текст]. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2004. – 340 с.
43. Львов, Д.С. Путь в XXI век [Текст] / Д.С. Львов. – М.: Экономика, 1999. – 793 с.
44. Малышев, Р.Ю. Организация управления пространственным развитием региона [Текст] / Р.Ю. Малышев, Н.А. Пахолков. – Вологда: ВоГТУ, 2007. – 160 с.
45. Мерсиянова, И.В. Фонды местных сообществ в России [Текст] / И.В. Мерсиянова, И.И. Солодова ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2009. – 154 с. – (Мониторинг гражданского общества. Вып. IV).
46. Мерсиянова, И.В. Фонды местных сообществ как технология решения социальных проблем на местном уровне [Текст] / И.В. Мерсиянова, И.И. Солодова // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 1. – С. 160-179.
47. Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы [Текст] / В.А. Ильин, В.И. Чирков, Т.В. Ускова, К.А. Гулин, Д.П. Жаравин, И.Н. Дементьева. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2005. – 196 с.
48. Местные инициативы получают финансовую поддержку [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tverlife.ru/news/61562.html>
49. Минакир, П. Мифы и реальность пространственных экономических диспропорций [Текст] / П. Минакир // Федерализм. – 2011. – № 1. – С. 43-56.
50. Минакир, П.А. Мнимые и реальные диспропорции экономического пространства [Текст] / П.А. Минакир // Пространственная экономика. – 2008. – № 4. – С. 5-18.
51. Минакир, П.А. Пространственная экономика: эволюция подходов и методология [Текст] / П.А. Минакир, А.Н. Демьяненко // Пространственная экономика. – 2010. – № 2. – С. 6-32.
52. Мокрый, В.С. Местное самоуправление в Российской Федерации как институт публичной власти в гражданском обществе [Текст] / В.С. Мокрый. – Самара: Изд-во Самарского научного центра РАН, 2003. – 223 с.
53. Мониторинг развития муниципальных образований [Текст] / Т.В. Ускова, А.Н. Зуев, А.А. Смирнов ; под науч. рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 126 с.
54. Мониторинг условий проживания населения г. Вологды [Текст]: информ.-аналит. записка / исполн. Т.В. Ускова, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников. – Вологда, 2012. – 115 с.
55. Мониторинг условий проживания населения как важнейший метод оценки эффективности управления и деятельности его аппарата [Текст]: информ.-аналит. записка / исполн. Т.В. Ускова, Э.О. Орлова, М.Н. Рогозина. – Вологда, 2007. – 123 с.

56. Московцева, Л.В. Методическое обеспечение социально-экономического развития муниципального образования [Текст]: монография / Л.В. Московцева ; Федеральное агентство по образованию, Тамбовский гос. ун-т. им. Г.Р. Державина. – Тамбов, 2005. – 264 с.

57. Муниципальные образования Вологодской области в 1991 – 2000 годах [Текст]: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2001. – 410 с.

58. Наумов, С.Ю. Основы организации муниципального управления [Текст]: учебное пособие / С.Ю. Наумов, А.А. Подсумкова. – М. : Форум, 2009. – 352 с.

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

60. Новикова, Т. Самоуправление и демографическое возрождение регионов [Текст] / Т. Новикова // Экономист. – 2006. – № 4. – С. 66-74.

61. О Концепции устойчивого развития сельских территорий Вологодской области на период до 2020 года [Электронный ресурс]: постановление Правительства области от 31 января 2011 года № 57 // КонсультантПлюс.

62. О Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений [Электронный ресурс]: приказ Минфина РФ от 27 августа 2004 № 243 // КонсультантПлюс. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online>

63. О реформировании системы управления Вологодской области в свете реализации нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Текст]: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин, А.А. Кольев, С.Н. Дубов. – Вологда, 2004. – 210 с.

64. О совете глав самоуправления муниципальных образований области (вместе с «Положением о совете глав самоуправления муниципальных образований области при Губернаторе области») [Электронный ресурс]: постановление Губернатора Вологодской области от 05 января 1997 г. № 1 // КонсультантПлюс.

65. О фонде муниципального развития Краснодарского края [Электронный ресурс]: закон Краснодарского края от 13 февраля 2006 г. № 993-КЗ. – Режим доступа: [http://economy.krasnodar.ru/fond/legislation/13\\_02.html](http://economy.krasnodar.ru/fond/legislation/13_02.html)

66. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ [Текст]: федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ. – М., 2003.

67. Об оценке потенциала конкурентоспособности муниципальных образований в Свердловской области (вместе с «Методикой оценки потенциала конкурентоспособности муниципальных образований в Свердловской области») [Электронный ресурс]: постановление Правительства Свердловской области от 21 октября 2004 г. № 1001-ПП. – Режим доступа: <http://eburg.regionz.ru/index.php?ds=16354>

68. Основы местного самоуправления в городах России [Текст] / под ред. А.Е. Когута. – СПб.: ИСЭП РАН, 1995. – 258 с.

69. Официальный сайт Партнёрства фондов местных сообществ. – Режим доступа: <http://www.p-cf.org/>

70. Парахина, В.Н. Муниципальное управление [Текст]: учебное пособие / В.Н. Парахина, Е.В. Галлеев, Л.Н. Ганшина. – М. : КНОРУС, 2010. – 496 с.

71. Погодин, Д. Районных чиновников объединят с городскими и сократят их численность [Текст] / Д. Погодин // Красный Север. – 2011. – № 31. – 19 февраля.

72. Позаненко, А.А. Взаимодействие между властями муниципальных районов и городских и сельских поселений [Текст] / А.А. Позаненко // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 64-73.

73. Потенциал развития муниципальных образований: содержание, оценка, управление (на материалах Республики Коми) [Текст] / под ред. В.Н. Лаженцева. – Сыктывкар: КНЦ УрО РАН, 2008. – 344 с.

74. Программа поддержки местных инициатив (ППМИ) [Электронный ресурс]: целевая программа Ставропольского края. – Режим доступа: <http://www.stavinvest.ru/?page=Programma-podderzhki-mestnih-initsiativ-PPMI>

75. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин ; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.

76. Путин, В.В. Демократия и качество государства [Электронный ресурс] / В.В. Путин. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>

77. Рагозина, Л.Г. Правовое обеспечение и практика осуществления различных форм межмуниципальной кооперации в России и за рубежом [Текст] / Л.Г. Рагозина // Вопросы местного самоуправления. – 2010. – № 1(29).

78. Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2010 [Текст]: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2011. – 348 с.

79. Районы и города Вологодской области: социально-экономические показатели [Текст]: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2006. – 345 с.

80. Рисин, И.Е. Совершенствование управления процессами развития экономической основы местного самоуправления [Электронный ресурс] / И.Е. Рисин, Е.В. Барина // Проблемы региональной экономики. – 2008. – Вестник № 23. – Режим доступа: <http://www.lerc.ru/?part=bulletin&art=23&page=11>

81. Русинова, О.С. Оценка эффективности использования ресурсного потенциала социально-экономического развития сельских территорий аграрного региона [Текст] / О.С. Русинова // Вестник Удмуртского университета. Сер. Экономика и право. – 2011. – № 3. – С. 48-52.

82. Современный философский словарь [Текст] / под общ. ред. В.Е. Кемеров. – М.; Бишкек; Екатеринбург: Одиссей, 1996. – 608 с.

83. Стародубровская, И.В. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России [Текст] / И.В. Стародубровская, М.Н. Миронова. – М. : Ин-т Гайдара, 2010.

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

85. Суспицын, С.А. Сценарный анализ потенциальных пространственных трансформаций экономики России: методические подходы и эмпирические оценки [Текст] / С.А. Суспицын // Проблемы прогнозирования. – 2006. – № 4. – С. 161-171.

86. Сухих, С.В. Государственно-частное партнёрство в сфере жилищных услуг: опыт преодоления посткризисных проблем [Текст] / С.В. Сухих, Е.М. Белый, Ю.Б. Вершинин // Вестник Казанского технологического университета. – 2010. – № 10. – С. 413-419.

87. Сыров, А.Н. Методологические аспекты территориальной политики в регионе [Текст] / А.Н. Сыров // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 247-241.

88. Татаркин, А.И. Проблемы и направления дальнейшего совершенствования местного самоуправления [Текст] / А.И. Татаркин, В.С. Бочко // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 42-50.

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

90. Татаркин, А.И. Теоретические и организационно-экономические подходы к совершенствованию местного самоуправления [Текст] / А.И. Татаркин, В.С. Бочко // Экономическая наука современной России. – 2008. – № 2. – С. 7-20.

91. Управление муниципальным экономическим развитием [Текст] / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.

92. Ускова, Т.В. Организация двухуровневой модели местного самоуправления [Текст] / Т.В. Ускова, Д.Е. Амелин // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2004. – № 27. – С. 53-56.

93. Ускова, Т.В. Индикативное планирование развития муниципальных образований [Текст] / Т.В. Ускова. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. – 158 с.

94. Ускова, Т.В. Проблемы функционирования и направления развития института местного самоуправления [Текст] / Т.В. Ускова, Е.А. Гутникова // Федерализм. – 2012. – № 1. – С. 127-136.

95. Ускова, Т.В. Развитие малого бизнеса как фактор повышения финансовой самостоятельности муниципальных образований [Текст] / Т.В. Ускова, Е.А. Гутникова // Социально-экономические перемены в регионе. – 2010. – №2 – С. 88-100.

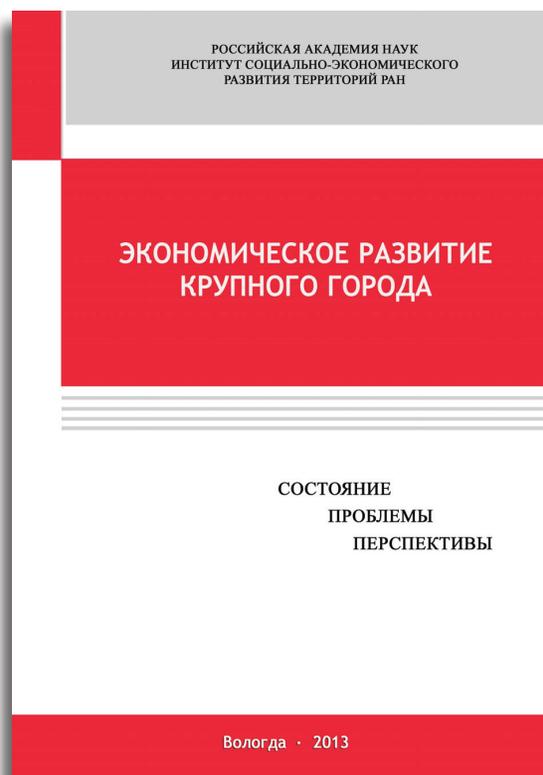
96. Ускова, Т.В. Социально-экономический ресурс туризма [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Л.В. Дубиничева, В.С. Орлова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2011. – 182 с.

97. Ускова, Т.В. Территориальный маркетинг как инструмент социально-экономического развития региона [Текст] / Т.В. Ускова, А.С. Барабанов // Экономические и социальные перемены в регионе: факты, тенденции, прогноз. – 2008. – № 42. – С. 38-42.

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

99. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст]: монография / Т.В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
100. Условия проживания в г. Вологде (по оценкам населения) [Текст]: отчёт о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Э.О. Прокофьева ; Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2001. – 97 с.
101. Условия проживания в г. Вологде (по оценкам населения) [Текст]: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, С.Н. Аристов. – Вологда, 2003. – 42 с.
102. Устойчивое развитие сельских территорий [Текст]: монография / А.П. Дороговцев, Г.С. Староверова, С.А. Клещ [и др.]. – Вологда: ВоГТУ, 2009. – 258 с.
103. Фонд муниципального развития: от политики выравнивания к стимулированию социально-экономического развития [Текст] / Н.И. Климова [и др.] // Проблемы современной экономики. – 2006. – № 3-4. – С. 354-359.
104. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации [Текст] / Т.Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-35.
105. Цирульников, Б.А. Источники развития города и региона: ответ фондов местных сообществ [Текст] / Б.А. Цирульников, А.В. Сапожников // Социальное партнёрство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах. Практика межсекторного взаимодействия: практическое пособие / под ред. А.Е. Шадрина. – М. : Агентство социальной информации, 2010. – С. 8-20.
106. Чиняков, Н.Н. Губернаторский фонд поддержки местных инициатив – активизация участия населения в процессах сельского развития [Электронный ресурс] / Н.Н. Чиняков. – Режим доступа: [http://www.econom22.ru/municipal/monitoring/13\\_fond%20mest%20iniciativ.pdf](http://www.econom22.ru/municipal/monitoring/13_fond%20mest%20iniciativ.pdf)
107. Швецов, А.Н. Новая конфигурация муниципального пространства: испытание новейшим кризисом [Текст] / А.Н. Швецов // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 6-19.
108. Шейман, Д. Институциональные механизмы пространственного развития [Электронный ресурс] / Д. Шейман, П. Щедровицкий. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula/machinery/?version=forprint>
109. Экономика муниципальных образований [Текст]: учеб. пособие для обучения муниципальных служащих / В.Г. Игнатов [и др.]; под общ. ред. В.Г. Игнатова. – М. ; Ростов н/Д. : МарТ, 2005. – 543 с. – (Экономика и управление).
110. Экономика сельского района: состояние и перспективы [Текст] / В.А. Ильин, А.В. Гордеев, Т.В. Ускова, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин. [и др.]. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – 270 с.
111. Scholler H. Grundzuerge des Kommunalrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Heidelberg: C.F. Mueller, 1990. S. 45 – 49.

# ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ КРУПНОГО ГОРОДА: состояние, проблемы, перспективы



## **ВВЕДЕНИЕ**

Крупные города в настоящее время аккумулируют на своей территории значительные экономические, финансовые, научные, управленческие, трудовые ресурсы. По этой причине они во многом обеспечивают потребности прилегающих муниципалитетов в различных благах и воздействуют на их социально-экономическое развитие, являясь своего рода «полюсами роста» экономики. Усиливается роль крупных городов и в связи с повышением мобильности капитала, рабочей силы, рассмотрением межотраслевого и межрегионального взаимодействия.

Все вышесказанное в полной мере характерно и для Вологды. Она представляет не только политический, экономический, финансовый и образовательный центр одного из субъектов РФ – Вологодской области, но и динамичный, привлекательный для инвесторов город, где генерируются новые связи.

В то же время ускорение процессов урбанизации, повышение рождаемости, усиление зависимости экономики от ситуации на внешних рынках, новые вызовы, которые связаны с развитием интеграции и вступлением России в ВТО, требуют выработки научно обоснованных подходов к стимулированию экономического роста. В данных обстоятельствах становятся особенно актуальными определение проблем, резервов, преимуществ крупных городов, а также разработка рекомендаций по повышению их конкурентоспособности и проведению структурных преобразований.

Этим вопросам посвящены разделы предлагаемой вниманию читателей монографии. Приводимые в ней практические рекомендации, по мнению авторов, будут способствовать более полному использованию экономического потенциала г. Вологды, что в итоге позволит повысить уровень и качество жизни населения.

## **ГЛАВА 1**

### **ОЦЕНКА И НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА КРУПНОГО ГОРОДА**

#### **1.1. Теоретико-методические аспекты оценки валового городского продукта**

Развитие любой территории во многом зависит от величины и эффективности использования ее социально-экономического потенциала. Вместе с тем в научной литературе это понятие до сих пор не имеет единого определения. Так, например, одни исследователи [30] под социально-экономическим потенциалом понимают «совокупную способность отраслей народного хозяйства производить промышленную и сельскохозяйственную продукцию, осуществлять капитальное строительство, перевозить грузы, оказывать услуги населению». Другие ученые [42] полагают, что данную категорию необходимо рассматривать во взаимосвязи со свойственными каждой общественно-экономической формации производственными отношениями, возникающими между отдельными работниками, трудовыми коллективами, управленческим аппаратом по поводу полного использования их способностей к созданию материальных благ и услуг.

По мнению авторов, под социально-экономическим потенциалом территории целесообразно понимать совокупную способность отраслей и организаций осуществлять производственно-экономическую деятельность, выпускать товары и услуги, удовлетворять запросы населения, обеспечивая тем самым развитие производства и потребления.

Если учитывать капитал территории, то можно выделить природно-ресурсный, социальный и материально-технический потенциалы. В зависимости от вида ресурсов каждый из них дифференцируется на

составляющие: природно-ресурсный – на минеральный, водный, лесной и др.; социальный – на демографический, трудовой и т.д.; материально-технический – на производственный и инфраструктурный.

По характеру участия в формировании *дохода* муниципальных образований различают базовый и финансовый потенциалы. К базовому относятся социальный, производственный, инфраструктурный, в основном определяющие богатство (активы) территории и являющиеся источниками материальных и финансовых потоков.

*Социальный потенциал*, по мнению д.э.н. И. Масловой [27], можно определить как имеющееся у территории население в качестве носителя демографического, трудового, образовательного, интеллектуального потенциалов и потенциала культуры. Ключевой составляющей социального потенциала является демографический потенциал. Он характеризуется общей численностью населения, его половозрастной структурой, показателями рождаемости и смертности, естественного прироста, заболеваемости, продолжительности жизни и некоторыми другими.

Система оценки социального потенциала помимо перечисленных статистических показателей характеристики структуры населения включает также показатели уровня его развития и качества жизни, которые отражают его социальное самочувствие. Это показатели уровня доходов и социально-экономической защищенности, обеспеченности жильем, доступности получения образования, пользования современными бытовыми удобствами, услугами здравоохранения, информационными системами связи и др.

*Производственный потенциал* территории представляет собой совокупность стоимостных и натурально-вещественных характеристик производственной базы, выражающуюся в потенциальных возможностях производить продукцию определенного состава, технического уровня и качества в требуемом объеме. Потенциальные возможности обусловлены факторами материального, производственного, финансового, человеческого, интеллектуального характера, которые определяют условия, необходимые для этой работы. В связи с этим производственный потенциал может характеризоваться показателями наличия, качества и степени использования основных производственных фондов; ресурсов рабочей силы, средств и предметов труда.

*Инфраструктурный потенциал* города представляет собой совокупность объектов производственной, социальной и инновационной инфраструктуры, формирующих среду проживания населения и способствующих активному ведению бизнеса. Именно состояние сферы услуг,

муниципальной энергетики, географическое положение и транспортная освоенность определяют комфортность и ограничения условий жизнедеятельности и производства.

*Финансовый потенциал* территории – это совокупность денежных фондов, состав, структура и количественные оценки которых выявляют особенности распределения общественного продукта и возможности внутреннего финансирования всех сфер деятельности. По мнению Г.С. Мерзликиной и Л.С. Шаховской [28], это результат рыночной оценки потенциальных доходов факторов производства, выраженных в денежной форме и возможных к получению.

Обобщающим показателем использования социально-экономического потенциала территории служит валовой продукт (ВП). Поэтому установление его величины и выявление резервов роста становится важнейшим вопросом, решение которого даст органам власти возможность определить приоритетные направления и меры социально-экономической политики. Однако если на уровне страны индикатором реализации социально-экономического потенциала выступает валовой внутренний продукт (ВВП), на региональном уровне – валовой региональный продукт (ВРП), то на уровне муниципалитета аналогичный показатель до сих пор не рассчитывается.

Согласно методологии системы национального счетоводства (СНС), валовой городской продукт (ВГП) является исходной базой для исчисления таких показателей, как произведенный и полученный (располагаемый) городской доход (рис. 1.1).

*Произведенный доход* является суммой первичных доходов, полученных резидентами всех секторов экономики в результате участия в производстве валового продукта на данной территории. Счет произведенных доходов, распределенных по видам экономической деятельности, включает следующие компоненты: оплату труда с отчислениями социального характера, прибыль и смешанный доход, потребление основного капитала, налоги на производство.

*Полученный (располагаемый) доход* характеризует доходы институциональных субъектов независимо от того, произведены они на данной территории или получены извне. Валовой располагаемый доход рассчитывается по видам экономической деятельности путем коррекции величины валового произведенного дохода и доходов от собственности в каждом секторе на сальдо обмена доходами внутри муниципалитета и между секторами экономики вне его. Обменные операции фиксируются в форме текущих трансфертов, переданных и полученных каждым сектором региональной экономики.

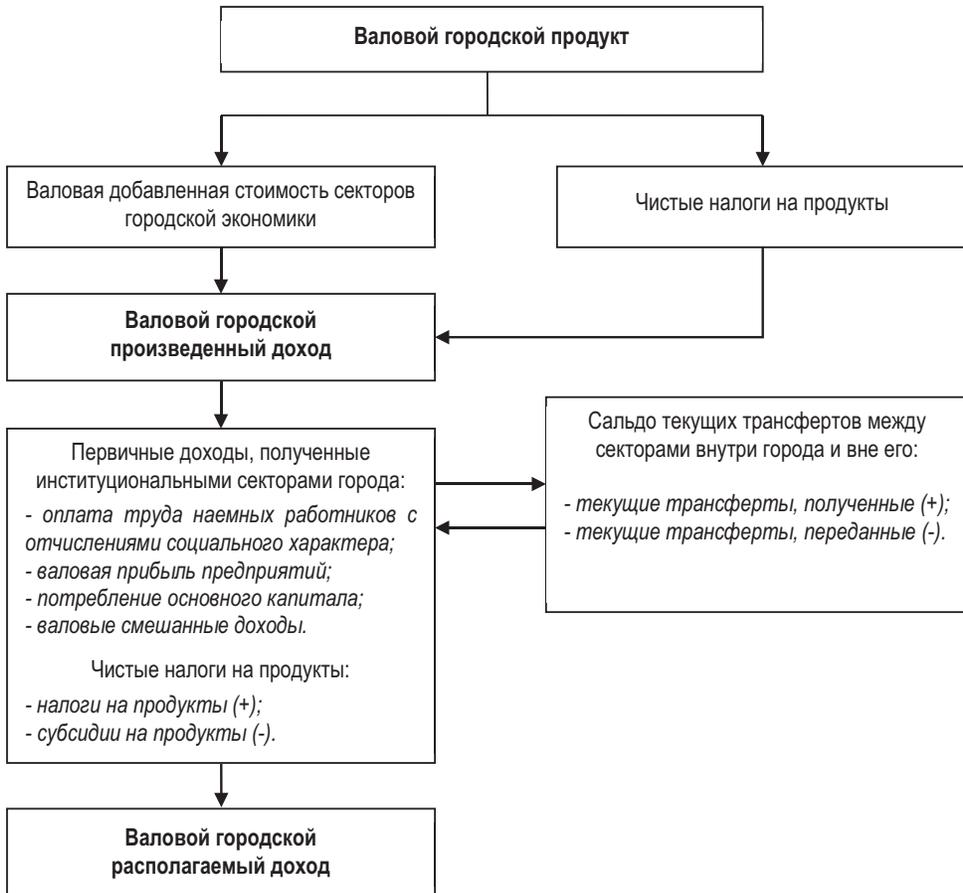


Рисунок 1.1. **Взаимосвязь валового городского продукта, произведенного и располагаемого дохода**

ВГП может быть рассчитан на каждой стадии воспроизводственного процесса соответствующими методами: производственным (по добавленной стоимости); распределительным (по доходам); конечного использования (по расходам).

*1. Производственный метод.*

На стадии производства товаров и услуг ВГП может быть рассчитан как сумма валовой добавленной стоимости (ВДС), создаваемой в отраслях и секторах экономики города за определенный промежуток времени:

$$\text{ВГП} = \sum \text{ВДС}_0. \tag{1.1}$$

При этом ВДС отрасли определяется как разность между валовым выпуском (в рыночных ценах) товаров и услуг ( $ВВ_0$ ) и промежуточным потреблением ( $ПП_0$ ):

$$ВДС_0 = ВВ_0 - ПП_0. \quad (1.2)$$

*Валовой выпуск товаров и услуг* представляет собой суммарную стоимость товаров и услуг, являющихся результатом производственной деятельности единиц-резидентов городской экономики в отчетном периоде.

В соответствии с принятыми в СНС границами производственной сферы выпуск товаров и услуг включает:

- все товары, независимо от их использования (как товары, поставленные другим единицам, не являющимся их производителями, так и товары, произведенные для собственного конечного потребления или накопления, включая прирост запасов материальных оборотных средств у производителя);
- услуги, предоставленные другим институциональным единицам, в частности нерыночные услуги государственного управления и некоммерческих организаций;
- услуги домашних хозяйств по проживанию в собственном жилище и услуги, оказываемые оплачиваемой домашней прислугой.

*Промежуточное потребление* определяется как стоимость потребленных товаров и рыночных услуг (за исключением потребления основного капитала) в течение данного периода для производства других товаров и услуг. Промежуточное потребление включает следующие элементы:

- материальные затраты (товары и материальные услуги);
- нематериальные услуги;
- командировочные расходы;
- другие элементы промежуточного потребления.

*Чистые налоги на продукты* включают налоги, размер которых прямо зависит от стоимости произведенной продукции и оказанных услуг. К ним относятся: налог на добавленную стоимость, акцизы, налог на прибыль. Термин «чистые» означает, что размер уплаченных налогов уменьшен на сумму полученных субсидий на продукты.

Расчет ВВП производственным методом позволяет охарактеризовать роль каждой отрасли (институционального сектора) экономики, структуру валового выпуска и добавленной стоимости в сфере материального производства и услуг.

## 2. *Распределительный метод.*

При определении ВВП распределительным методом в его состав включаются следующие виды первичных доходов:

- оплата труда наемных работников с отчислениями социального характера (ОТ);
- валовые смешанные доходы (доходы от собственности и индивидуальной предпринимательской деятельности – ВСД);
- чистые (за вычетом субсидий) налоги на производство (ЧН);
- валовая прибыль (ВП).

$$\text{ВВП} = \text{ОТ} + \text{ВСД} + \text{ЧН} + \text{ВП}. \quad (1.3)$$

Этот метод расчета ВВП позволяет провести анализ структуры распределения доходов по институциональным секторам, охарактеризовать налоговый потенциал территории.

## 3. *Метод конечного использования.*

При расчете данным методом ВВП определяется как сумма следующих компонентов:

- расходы домашних хозяйств, муниципальных учреждений, коммерческих и некоммерческих организаций на конечное потребление (КП);
- валовое накопление (ВН) основного капитала.

$$\text{ВВП} = \text{КП} + \text{ВН}. \quad (1.4)$$

Элементная структура ВВП на всех стадиях воспроизводственного процесса в соответствии с методами расчета представлена на рисунке 1.2.

В настоящее время выделяется ряд методических проблем совершенствования измерения и оценки валового городского продукта:

1. ВВП не включает (или включает частично) результаты видов деятельности, направленных на выполнение общерегиональных функций и не имеющих строгой территориальной привязки. В результате этого величина ВРП оказывается больше суммарных валовых продуктов муниципалитетов, поскольку включает добавленную стоимость, относящуюся к региону в целом и не распределяемую по отдельным муниципальным образованиям.

2. При определении экономических границ производства и потребления ВВП возникают трудности в связи с открытым характером городской экономики и функционированием на ее территории акторов, деятельность которых выходит за пределы города.

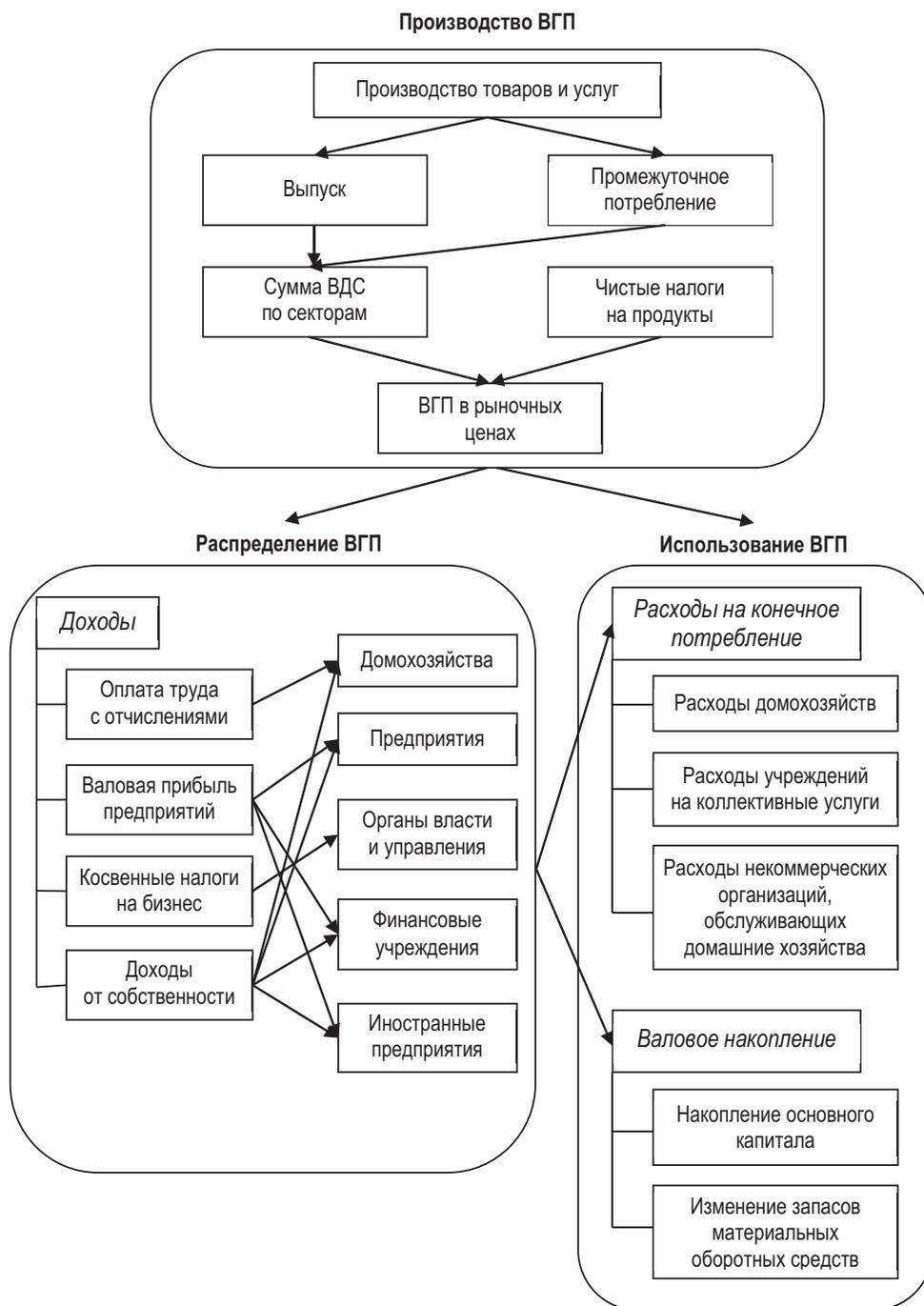


Рисунок 1.2. Элементная структура валового городского продукта

Главной причиной ограниченной возможности расчета валового городского продукта каждым из методов является отсутствие в муниципальном статистическом учете необходимых данных. Эта проблема решается в ряде городов России различными способами. Так, в Тюменской области используется методика, разработанная Институтом проблем освоения Севера Сибирского отделения РАН (ИПОС СО РАН). Согласно ей ВГП отражает в денежном эквиваленте суммарное производство всех товаров и услуг в городе:

$$\text{ВГП} = \text{P(T)} + \text{P(Y)}, \quad (1.5)$$

где ВГП – валовой городской продукт, руб.;

$\text{P(T)}$  – стоимость произведенных товаров (объем производства промышленных товаров + объем строительства), руб.;

$\text{P(Y)}$  – стоимость оказанных услуг: объем платных услуг (бытовые + пассажирского транспорта + связи + жилищно-коммунальные + системы образования + культуры + медицинские + туристско-экскурсионные + физической культуры и спорта + санитарно-оздоровительные + правового характера + другие) + оборот розничной торговли + оборот общественного питания, руб.

Согласно методике, используемой в г. Абакан, в величину ВГП включается стоимость продукции, которая была произведена в сфере промышленного производства, строительства, платных услуг, розничной торговли и общественного питания.

Однако, на наш взгляд, рассмотренные подходы не в полной мере отражают сущность валового городского продукта, поскольку содержат показатели не столько произведенных товаров и услуг, сколько реализованных на территории данного города, т.е. не учитывают созданную добавленную стоимость.

В этой связи целесообразно использовать несколько иной набор показателей расчета ВГП:

$$\text{ВГП} = \text{ЗП} + \text{ОСС} + \text{ВП} + \text{ЧН} - \text{С}, \quad (1.6)$$

где ЗП – оплата труда наемных работников,

ОСС – отчисления на социальное страхование,

ВП – валовая прибыль предприятий,

ЧН – чистые налоги (НДС, акцизы), С – субсидии и дотации предприятиям.

Таким образом, одним из важнейших показателей, характеризующих экономическое развитие города, является валовой продукт. Он отражает

итоговый результат производства товаров и услуг и может использоваться в качестве индикатора реализации социально-экономического потенциала территории. Оценка данного показателя распределительным методом позволяет провести анализ структуры образования добавленной стоимости по видам экономической деятельности и определить направления его увеличения.

## 1.2. Основные тенденции реализации экономического потенциала

Основные тенденции и проблемы экономического развития рассмотрим на материалах г. Вологды. Выбор областного центра в качестве объекта исследования обусловлен тем, что в нем сконцентрирован значительный экономический, финансовый, трудовой, культурный потенциал. Согласно данным статистики, здесь проживает около 26% населения области, аккумулируется 67% основных фондов, 19% валовой прибыли организаций, 12% общего объема инвестиций в основной капитал. На долю города приходится третья часть оборота розничной торговли (рис. 1.3).



Рисунок 1.3. Доля г. Вологды в основных показателях социально-экономического развития области в 2011 г., %

Результаты выполненных расчетов позволяют утверждать, что за 2006–2011 гг. валовой продукт областного центра увеличился почти в 2,2 раза – с 35,7 до 76,9 млрд. рублей (табл. 1.1). Для сравнения: ВВП России за тот же период вырос в 2,03 раза, ВРП Вологодской области – на 57%.

Таблица 1.1. Динамика валового продукта

| Территория  | 2006 г.  | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2011 г.<br>к 2006 г., % |
|---|--|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
|   | <i>Валовой продукт в текущих ценах, млрд. руб.</i> |         |         |         |         |         |                         |
| Российская Федерация                                | 26917,2  | 33247,5 | 41276,8 | 38807,2 | 46321,8 | 54586   | В 2,03 р.               |
| Вологодская область                                 | 201,9  | 243,3   | 294,9   | 213,4   | 262,4   | 317,0   | 157,0                   |
| г. Вологда  | 35,7   | 45,9    | 54,2    | 58,0    | 63,7    | 76,96   | В 2,16 р.               |
| <i>То же в расчете на душу населения, тыс. руб.</i> |  |         |         |         |         |         |                         |
| Российская Федерация                                | 189,3  | 234,1   | 290,9   | 271,9   | 324,2   | 381,8   | В 2,02 р.               |
| Вологодская область                                 | 164,5  | 199,0   | 242,1   | 175,8   | 217,8   | 264,2   | 160,6                   |
| г. Вологда  | 124,7  | 160,4   | 189,4   | 202,8   | 205,6   | 246,3   | В 1,98 р.               |

Среднедушевой валовый продукт (ВП) Вологды в 2006 г. составил 64,2% от среднероссийского уровня, а в 2011 г. – 69,2%. Это обусловлено спецификой социально-экономического развития города, в частности отсутствием на его территории крупных промышленных, металлообрабатывающих предприятий (что характерно для экономики Вологодской области) или организаций, занимающихся добычей природных ресурсов (характерно для России в целом).

Ведущая роль в образовании ВП г. Вологды принадлежит непродушной сфере. Удельный вес отраслей, относящихся к сфере услуг, составляет около 60% и продолжает ежегодно расти (табл. 1.2).

Таблица 1.2. Структура валового продукта г. Вологды по видам экономической деятельности, %

| Вид экономической деятельности   | Год          |              |              |              |             |              | 2011 г.<br>к 2006 г.,<br>п.п. |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|-------------------------------|
|  | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010        | 2011         |                               |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство, рыболовство, рыбоводство   | 0,73         | 1,28         | 1,51         | 0,78         | 1,2         | 0,56         | -0,17                         |
| Обрабатывающие производства  | 16,11        | 16,77        | 17,84        | 17,00        | 19,3        | 19,21        | 3,10                          |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды   | 20,75        | 17,08        | 15,29        | 13,70        | 12,8        | 11,56        | -9,19                         |
| Строительство  | 5,67         | 6,48         | 5,40         | 7,57         | 4,8         | 8,38         | 2,71                          |
| <b>Итого производство товаров</b>  | <b>43,27</b> | <b>41,62</b> | <b>40,05</b> | <b>39,05</b> | <b>38,1</b> | <b>39,71</b> | <b>-3,56</b>                  |
| Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования | 14,71        | 16,26        | 17,16        | 16,93        | 12,8        | 18,70        | 3,99                          |
| Транспорт и связь  | 7,66         | 7,39         | 9,88         | 9,37         | 11,3        | 10,17        | 2,51                          |
| Прочие виды деятельности   | 34,36        | 34,73        | 32,91        | 34,64        | 37,8        | 31,41        | -2,95                         |
| <b>Итого производство услуг</b>  | <b>56,73</b> | <b>58,38</b> | <b>59,95</b> | <b>60,95</b> | <b>61,9</b> | <b>60,29</b> | <b>+3,56</b>                  |

Рассмотрение отраслевой структуры производства ВП г. Вологды в развернутом виде позволяет утверждать, что за 2006–2011 гг. увеличилась доля оптовой и розничной торговли (почти на 4 п.п.), обрабатывающих производств (на 3,1 п.п.), строительства (на 2,7 п.п.), транспорта и связи (на 2,5 п.п.). В то же время вклад организаций, занимающихся производством и распределением электроэнергии, газа и воды, сократился.

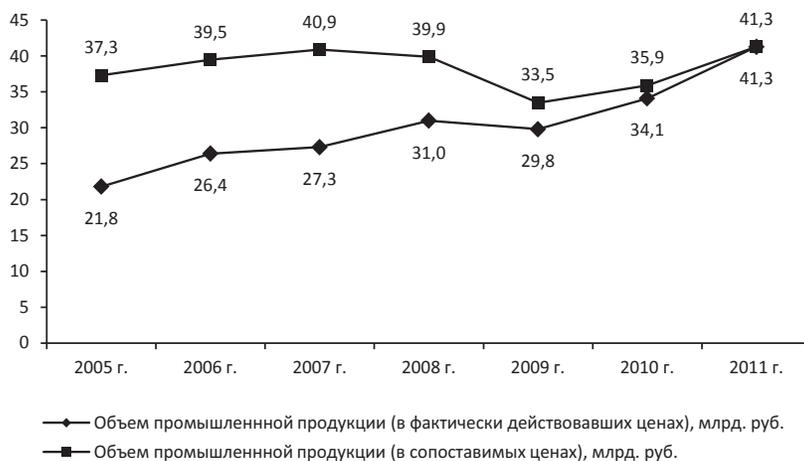
В значительной степени отмеченные тенденции связаны с изменениями в экономике города. Ее базис составляют организации обрабатывающих производств (1461 ед.), строительства (2430), торговли (5994), а также организации, оказывающие услуги по работе с недвижимым имуществом (3035), по предоставлению коммунальных, социальных и персональных услуг (832), производству и распределению электроэнергии, газа и воды (50). Структура хозяйствующих субъектов по видам экономической деятельности представлена на таблице 1.3.

Таблица 1.3. Структура хозяйствующих субъектов г. Вологды по видам экономической деятельности в 2006 и 2011 гг., %

| Вид экономической деятельности                                | 2006 г. | 2011 г. | 2011г.<br>к 2006 г., п.п. |
|---|---------|---------|---------------------------|
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство                  | 3       | 2       | -1                        |
| Обрабатывающие производства                                   | 9       | 9       | 0                         |
| Строительство   | 12      | 16      | +4                        |
| Оптовая и розничная торговля, ремонт автотранспортных средств | 38      | 38      | 0                         |
| Прочие виды деятельности                                      | 38      | 35      | -3                        |

Наибольший удельный вес в структуре организаций города (69%) занимают предприятия малого бизнеса. Они являются неотъемлемым элементом рыночной системы, без которого экономика и общество в целом не могут нормально существовать и развиваться. Основная часть малых предприятий (36%) и индивидуальных предпринимателей (55%) функционирует в сфере оптовой и розничной торговли, 10% – занимаются оказанием услуг.

Однако наиболее важное место в экономике областного центра занимает производственный сектор, который представлен крупными машиностроительными предприятиями. В период с 2005 по 2008 г. объем промышленной продукции в сопоставимом выражении увеличился на 17,7% – с 37,3 до 39,9 млрд. руб. (рис. 1.4). И хотя в 2009 году в связи со снижением спроса на машиностроительную продукцию из-за финансово-экономического кризиса в отрасли наблюдался спад, значительных потерь в целом удалось избежать.

Рисунок 1.4. **Динамика объема промышленного производства в г. Вологде**, млрд. руб.

Немаловажным показателем эффективности функционирования экономики являются финансовые результаты деятельности организаций. По итогам 2011 г. прибыль в размере 4,97 млрд. руб. получили 78% отчитавшихся предприятий города, убыток (3,86 млрд. руб.) – 22% (табл. 1.4). Сальдированный результат деятельности оказался равен 1,11 млрд. руб., что в 3,8–4,3 раза ниже, чем в 2007–2008 гг., и в 2,1 меньше по сравнению с уровнем 2006 года. Это связано с тем, что сумма убытков предприятий за анализируемый период увеличилась в 4,2 раза, тогда как прибыли – только в 1,52 раза.

Таблица 1.4. **Финансовые результаты деятельности коммерческих организаций г. Вологды**

| Показатель                                       | Год    |        |        |        |        |        | 2011 г.<br>к 2006 г. |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------|
|  | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |                      |
| Сальдированный финансовый результат, млн. рублей | 2364,8 | 4747,8 | 4234,4 | 2136,6 | 1673,9 | 1108,9 | 46,9 %               |
| Сумма прибыли организаций, млн. рублей           | 3274,1 | 5489,4 | 5787,4 | 4415,3 | 4238,2 | 4967,4 | В 1,52 раза          |
| Сумма убытка организаций, млн. рублей            | 909,2  | 741,6  | 1552,9 | 2278,7 | 2564,3 | 3858,6 | В 4,24 раза          |
| Удельный вес прибыльных организаций, %           | 71,8   | 77,2   | 77,2   | 71,8   | 73,6   | 77,8   | +6,0 п.п.            |
| Удельный вес убыточных организаций, %            | 28,2   | 22,8   | 22,8   | 28,2   | 26,4   | 22,2   | -6,0 п.п.            |

В разрезе видов экономической деятельности наибольшая доля убыточных организаций города наблюдается в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве (50,0%), производстве и распределении электроэнергии, газа и воды (33,3%), строительства (18,5%).

Важнейшей составляющей производственного потенциала любого территориального образования является потребительский рынок товаров и услуг. В него входят такие отрасли экономики, как розничная торговля, общественное питание и платные услуги. Основные показатели, характеризующие их развитие в Вологде, по сравнению с Череповцом и областью в целом, представлены в таблице 1.5.

Таблица 1.5. **Динамика основных показателей деятельности организаций непроизводственного сектора**

| Показатель   |                     | Год    |        |        |        |        |        | 2011 г.<br>к 2006 г.,<br>раз |
|--|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------------|
|  |                     | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |                              |
| Оборот розничной торговли в расчете на 1 жителя (в ценах 2011 г.), тыс. руб. | г. Вологда          | 78,1   | 97,2   | 101,2  | 88,2   | 98,3   | 106,6  | 1,36                         |
|  | г. Череповец        | 76,0   | 90,2   | 92,7   | 81,0   | 94,4   | 99,5   | 1,31                         |
|  | Вологодская область | 57,0   | 67,6   | 73,6   | 66,1   | 77,4   | 83,5   | 1,46                         |
| Оборот розничной торговли в сопоставимых ценах 2011 года, млрд. руб.         | г. Вологда          | 22,9   | 28,5   | 29,7   | 25,9   | 30,5   | 33,3   | 1,45                         |
|  | г. Череповец        | 23,4   | 27,8   | 28,6   | 25,1   | 29,5   | 31,3   | 1,34                         |
|  | Вологодская область | 69,8   | 82,4   | 89,4   | 79,9   | 93,0   | 100,0  | 1,43                         |
| Оборот общественного питания, в расчете на 1 жителя, руб.                    | г. Вологда          | 2410,0 | 4661,6 | 5716,2 | 3803,0 | 3845,3 | 5187,2 | 2,15                         |
|  | г. Череповец        | 2746,4 | 4247,1 | 5044,8 | 3928,5 | 4087,8 | 5043,6 | 1,84                         |
|  | Вологодская область | 1721,2 | 2864,9 | 3561,5 | 2788,8 | 3082,4 | 4631,1 | 2,69                         |
| Объем платных услуг, в расчете на 1 жителя, тыс. руб.                        | г. Вологда          | 30,4   | 37,4   | 44,3   | 48,1   | 33,3   | 55,92  | 1,84                         |
|  | г. Череповец        | 27,3   | 31,6   | 37,2   | 39,3   | 12,2   | 48,14  | 1,76                         |
|  | Вологодская область | 16,7   | 20,1   | 24,0   | 26,1   | 14,5   | 32,80  | 1,96                         |

Как видно, с 2006 по 2011 г. объем розничной торговли в сопоставимых ценах вырос в 1,45 раза (с 22,9 до 33,3 млрд. руб.), а в расчете на одного жителя – в 1,36 раза. Среднедушевой оборот общественного питания увеличился в 2,15 раза, объем платных услуг – в 1,84 раза.

Растет в городе и обеспеченность торговыми площадями предприятий продовольственной и непродовольственной торговли. В 2010 г. данные показатели в расчете на 1000 человек достигли уровня 840 и 411 кв. м, превысив нормативные значения в 4,9 и 4,3 раза соответственно (рис. 1.5).

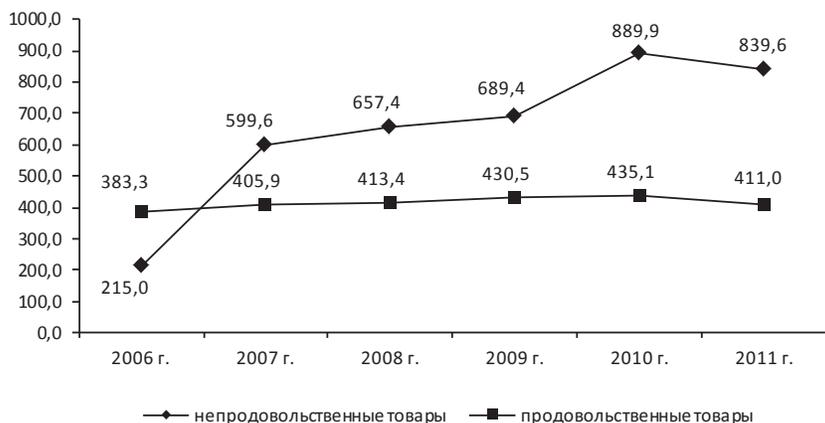


Рисунок 1.5. **Обеспеченность населения города Вологды торговыми площадями,**  
кв. м торговой площади на 1000 чел.

Существенной частью потребительского рынка является рынок платных услуг. В его структуре в Вологде наибольший удельный вес занимают коммунальные (16,2%) и транспортные (10,5%) услуги, а также услуги связи (24,8%; табл. 1.6). В то же время в последние годы наблюдается расширение традиционных видов услуг и появление новых: аппаратная косметология, маршрутное такси, изготовление мебели на заказ, консультации психоаналитиков и т.д.

Таблица 1.6. **Структура платных услуг, оказанных населению г. Вологды в 2006 и 2011 гг., %**

| Вид услуг           | 2006 г. | 2011 г. | 2011г. к 2006г., п.п. |
|---------------------|---------|---------|-----------------------|
| Бытовые             | 8,9     | 9,1     | +0,2                  |
| Транспортные        | 17,7    | 10,5    | -7,2                  |
| Связи               | 9,0     | 24,8    | 15,8                  |
| Жилищные            | 8,3     | 4,0     | -4,1                  |
| Коммунальные        | 23,8    | 16,2    | -7,6                  |
| Системы образования | 5,6     | 4,3     | -1,3                  |
| Культуры            | 1,0     | 0,8     | -0,2                  |
| Медицинские         | 10,2    | 1,5     | -8,7                  |
| Прочие              | 15,7    | 28,8    | +13,1                 |

Важной характеристикой производственного потенциала является уровень оплаты труда. В среднем размер среднемесячной заработной платы за 2006–2012 гг. вырос в городе на 12 046 рублей (в 2,1 раза). Однако в разрезе видов экономической деятельности существует значительная дифференциация по данному показателю.

Так, оплата труда в образовании и здравоохранении – базовых секторах, формирующих человеческий капитал, – в 2012 году составляла 73–79% от среднего по экономике уровня и была в два раза ниже, чем у муниципального служащего (табл. 1.7). Столь значительные расхождения приводят к обострению чувства социальной несправедливости и росту напряженности в обществе. Кроме того, низкий уровень оплаты труда является фактором, подавляющим желание «выкладываться на работе», полностью реализовывать свои способности. По расчетам Е.А. Чекмаревой, для работников, имеющих заработную плату от 2 до 3 МРОТ, характерен более низкий уровень реализации всех качеств трудового потенциала по сравнению с теми, чья заработная плата достигает пяти МРОТ и выше [53]. Следовательно, в г. Вологде актуальна проблема недоиспользования трудового потенциала.

Таблица 1.7. **Динамика размера среднемесячной номинальной начисленной заработной платы по видам деятельности в г. Вологде**

| Вид экономической деятельности   | 2006 г.                       |                             | 2010 г.                       |                             | 2012 г.                       |                             |
|--|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
|  | Зарботная плата в месяц, руб. | В % от средней по экономике | Зарботная плата в месяц, руб. | В % от средней по экономике | Зарботная плата в месяц, руб. | В % от средней по экономике |
| Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования | 8701                          | 78,7                        | 15639                         | 82,2                        | 15954                         | 69,0                        |
| Образование  | 7440                          | 67,3                        | 12988                         | 68,3                        | 16913                         | 73,2                        |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг  | 8507                          | 76,9                        | 14371                         | 75,6                        | 18245                         | 79,0                        |
| Строительство  | 12250                         | 110,7                       | 20375                         | 107,1                       | 20877                         | 90,3                        |
| Обрабатывающие производства  | 10026                         | 90,6                        | 16542                         | 87                          | 21127                         | 91,4                        |
| Транспорт и связь  | 12321                         | 111,4                       | 23383                         | 123                         | 28580                         | 123,7                       |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды   | 15412                         | 139,3                       | 27667                         | 145,5                       | 30902                         | 133,7                       |
| Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование                                      | 15461                         | 139,8                       | 25645                         | 134,9                       | 36397                         | 157,5                       |
| В среднем по всем видам экономической деятельности   | 11061                         | x                           | 19017                         | x                           | 23107                         | x                           |

При характеристике экономического потенциала города следует обратить внимание на состояние рынка труда. К его основным показателям относятся уровень безработицы, коэффициент напряженности и др. Согласно данным статистики, за исследуемый период численность безработных граждан в Вологде увеличилась в 2 раза и составила в 2011 году 2,4 тысячи человек, а число вакансий – 2,67 тысячи. В 2009 г. на одного желающего трудоустроиться приходилось в 3 раза меньше количества рабочих мест (табл. 1.8).

Таблица 1.8. Основные показатели рынка труда

| Показатель  |                     | Год   |       |       |       |       |       | 2011 г. к<br>2006 г., % |
|---|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|
|   |                     | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |                         |
| Среднесписочная<br>численность работников<br>организаций, тыс. чел. | г. Вологда          | 127,3 | 130,2 | 133,7 | 131,7 | 133,1 | 135,6 | 106,5                   |
|   | г. Череповец        | 142,1 | 141,6 | 137,5 | 125,1 | 130,1 | 129,3 | 91,0                    |
|   | Вологодская область | 468,9 | 469,2 | 468,2 | 424,4 | 420,9 | 432,5 | 92,2                    |
| Численность<br>безработных, тыс. чел.                               | г. Вологда          | 1,2   | 1,0   | 1,4   | 4,9   | 3,3   | 2,4   | В 2 раза                |
|   | г. Череповец        | 1,4   | 1,9   | 3,9   | 8,4   | 4,0   | 2,7   | В 1,9 раза              |
|   | Вологодская область | 12,1  | 11,9  | 14,9  | 26,9  | 17,3  | 11,6  | 95,9                    |
| Уровень<br>зарегистрированной<br>безработицы, %                     | г. Вологда          | 0,8   | 0,7   | 0,9   | 3,1   | 2,0   | 1,4   | +0,6                    |
|   | г. Череповец        | 0,7   | 0,7   | 1,5   | 4,1   | 2,0   | 1,4   | +0,7                    |
|   | Вологодская область | 1,7   | 1,6   | 1,9   | 3,7   | 2,4   | 1,8   | +0,1                    |
| Коэффициент<br>напряженности<br>на рынке труда                      | г. Вологда          | 0,5   | 0,3   | 1     | 3,1   | 1,3   | 0,9   | В 1,8 раза              |
|   | г. Череповец        | 0,4   | 0,7   | 5,2   | 2,2   | 1,7   | 1,0   | В 2,5 раза              |
|   | Вологодская область | 1,4   | 1,5   | 3,8   | 3,7   | 2,2   | 1,4   | 100                     |

Наибольшее сокращение числа занятых в 2006–2011 гг. зафиксировано в организациях, занимающихся производством сельхозпродукции и предоставлением услуг в сфере охоты и лесного хозяйства (на 36,4%), а также в обрабатывающей промышленности (на 9,2%), транспорте и связи (на 6,9%). Таким образом, в городе имеет место циклическая безработица, что свидетельствует о неиспользовании трудового и производственного потенциала. Вместе с тем следует отметить, что уровень зарегистрированной безработицы в г. Вологде на протяжении последних 4 лет был ниже, чем в г. Череповце и области в целом. Это свидетельствует об определенных успехах Администрации областного центра в решении вопросов трудоустройства и косвенно позволяет сделать вывод о налаживании диалога между бизнесом и властью.

В значительной степени уровень и качество производственного потенциала зависят от состояния основных фондов и интенсивности их движения. С 2006 по 2011 г. стоимость основных фондов организаций в Вологде увеличилась в 2,6 раза (табл. 1.9). Объем введенных в действие

основных фондов вырос в 1,9 раза (для сравнения: в целом по области только в 1,1 раза). При этом, если в 2006 г. от всего объема введенных в регионе фондов на долю г. Вологды приходилось 37,3%, то начиная с 2008 года – не менее 60%. Это подтверждает тот факт, что город стал привлекательной территорией для инвесторов, а многие действующие организации смогли начать проекты по модернизации производства.

Таблица 1.9. Показатели движения основных фондов коммерческих организаций

| Показатель  |                     | Год   |       |       |       |       |       | 2011 г.<br>к 2006 г.,<br>раз |
|---|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------------|
|   |                     | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |                              |
| Наличие основных фондов по полной учетной стоимости, млрд. руб. | г. Вологда          | 164,6 | 216,4 | 266,1 | 296,6 | 340,4 | 427,7 | 2,6                          |
|   | г. Череповец        | 86,3  | 107,1 | 121,6 | 129,8 | 137,3 | 143,7 | 1,6                          |
|   | Вологодская область | 287,7 | 365,7 | 435,8 | 475,0 | 532,4 | 639,2 | 2,2                          |
| Введено в действие новых основных фондов, млрд. руб.            | г. Вологда          | 18,9  | 31,6  | 33,2  | 28,3  | 23,7  | 35,2  | 1,86                         |
|   | г. Череповец        | 27,2  | 22,1  | 15,5  | 10,8  | 9,1   | 10,6  | 0,39                         |
|   | Вологодская область | 50,6  | 59,5  | 55,3  | 43,6  | 38,5  | 57,5  | 1,14                         |
| Выбыло основных фондов, млрд. руб.                              | г. Вологда          | 2,4   | 3,6   | 19,6  | 10,2  | 13,5  | 4,3   | 1,79                         |
|   | г. Череповец        | 1,9   | 3,3   | 8,0   | 4,2   | 3,1   | 3,2   | 1,68                         |
|   | Вологодская область | 12,0  | 9,9   | 29,9  | 19,5  | 19,2  | 18,4  | 1,53                         |

Источник: Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000–2010: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2011. – 348 с.

В значительной степени уровень экономического развития, эффективность использования производственного потенциала территории зависят и от объема основных производственных фондов, приходящихся на 1 занятого. За 2006–2011 гг. данный показатель в городе Вологде увеличился с 1293 до 3154 тыс. рублей (рис. 1.6), т.е. в 2,4 раза. При этом значения фондовооруженности по г. Вологде на протяжении всех этих лет были в 2 раза выше в сравнении со средними по г. Череповцу и области.

В последнее время возрастает влияние туризма на производственный потенциал города. Наличие богатого исторического и культурного наследия, выгодное географическое положение Вологды делают ее привлекательной с позиций развития туристической индустрии. На территории города представлены различные (исторические, культурные, природные) объекты для туризма.

Количество посетителей областного центра за период с 2007 по 2010 г. увеличилось с 218 до 273 тыс. человек, или на 25% (табл. 1.10). При этом число туристов только за последние 4 года выросло на 27%,

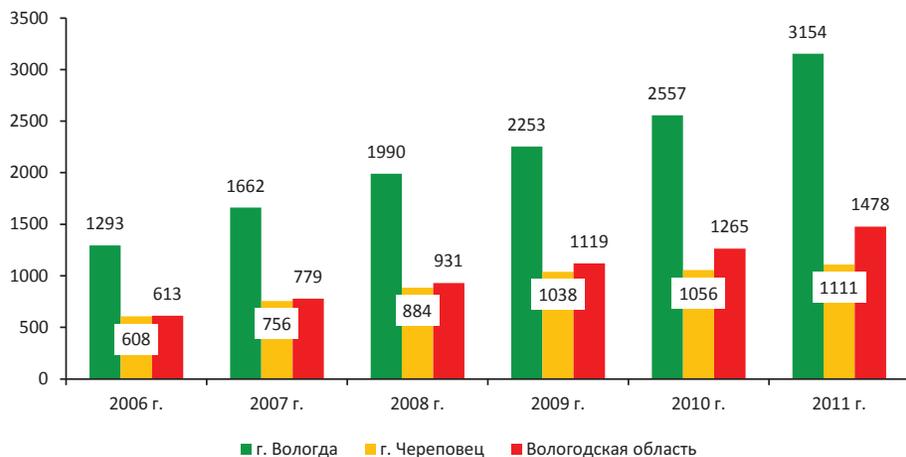


Рисунок 1.6. Динамика фондовооруженности в городских округах и Вологодской области, тыс. руб. на 1 работающего

а экскурсантов – на 15%. Увеличивается количество объектов туристской инфраструктуры, число туроператоров (организаций, осуществляющих деятельность по формированию, продвижению и реализации внутреннего туристского продукта).

Таблица 1.10. Основные показатели развития туризма в городе Вологде

| Показатели                               | Год  |        |       |       | 2010 г.<br>к 2007 г., раз |
|--|------|--------|-------|-------|---------------------------|
|  | 2007 | 2008   | 2009  | 2010  |                           |
| Количество посетителей, всего, тыс. чел. | 218  | 225,7  | 229,3 | 272,9 | 1,21                      |
| В т. ч.:                                 |      |        |       |       |                           |
| - с культурно-познавательными целями     | н.д. | 137,6  | 146,9 | 161,1 | 1,17*                     |
| - со служебными целями                   | н.д. | 70,3   | 78,0  | 103,7 | 1,47*                     |
| - с лечебно-оздоровительными целями      | н.д. | 17,8   | 4,5   | 8,19  | 0,46*                     |
| Из числа посетителей:                    |      |        |       |       |                           |
| - туристы                                | 99   | 105,0  | 98,6  | 133,8 | 1,27                      |
| - экскурсанты                            | 119  | 120,74 | 130,7 | 139,1 | 1,15                      |
| Количество гостиниц, ед.                 | 7    | 9      | 8     | 10    | 1,43                      |
| * 2010 г. к 2008 г.                      |      |        |       |       |                           |

Способность экономики города к достижению целей социально-экономического развития в значительной степени зависит от его финансового потенциала. Данные статистики свидетельствуют, что за 2006–2011 гг. объем капитальных вложений, в текущих ценах увеличился в г. Вологде в 2,6 раза (табл. 1.11). Для сравнения: в целом по региону этот показатель вырос в 1,8 раза, по г. Череповцу – на 9%.

Таблица 1.11. Показатели инвестиционной деятельности

| Показатель  |                        | Год   |       |        |      |        |        | 2011 г. к<br>2006 г., раз |
|---|------------------------|-------|-------|--------|------|--------|--------|---------------------------|
|   |                        | 2006  | 2007  | 2008   | 2009 | 2010   | 2011   |                           |
| Инвестиции<br>в основной капитал,<br>млрд. руб.                     | г. Вологда             | 5,2   | 7,5   | 10,2   | 6,9  | 13,6   | 13,5   | 2,6                       |
|   | г. Череповец           | 21,3  | 22,4  | 24,6   | 14,1 | 15,6   | 23,2   | 1,09                      |
|   | Вологодская<br>область | 66,1  | 79,2  | 78,5   | 55,8 | 57,3   | 118    | 1,79                      |
| Объем инвестиции<br>в основной капитал<br>на 1 жителя,<br>тыс. руб. | г. Вологда             | 17,8  | 25,5  | 34,6   | 23,4 | 43,7   | 43,3   | 2,43                      |
|   | г. Череповец           | 69,3  | 72,7  | 79,7   | 45,5 | 49,8   | 73,9   | 1,06                      |
|   | Вологодская<br>область | 53,8  | 64,8  | 64,4   | 46,0 | 47,7   | 98,5   | 1,83                      |
| Поступило<br>иностраных<br>инвестиций,<br>млн. дол.                 | г. Вологда             | 25,5  | 24,0  | 24,9   | 45,7 | 90,2   | 27,5   | 1,08                      |
|   | г. Череповец           | 113,2 | 115,8 | 4097,8 | 2,8  | 1052,5 | 1061,5 | 9,4                       |
|   | Вологодская<br>область | 161,5 | 177,8 | 4142,8 | 69,2 | 1079,9 | 1106,1 | 6,8                       |

В реальном выражении объем инвестиций, привлеченных организациями г. Вологды в основной капитал за 2007–2011 гг., увеличился на 66% (рис. 1.7). В целом по региону данный показатель вырос лишь на 13,5%, а по городу металлургов – сократился на 30,3%.

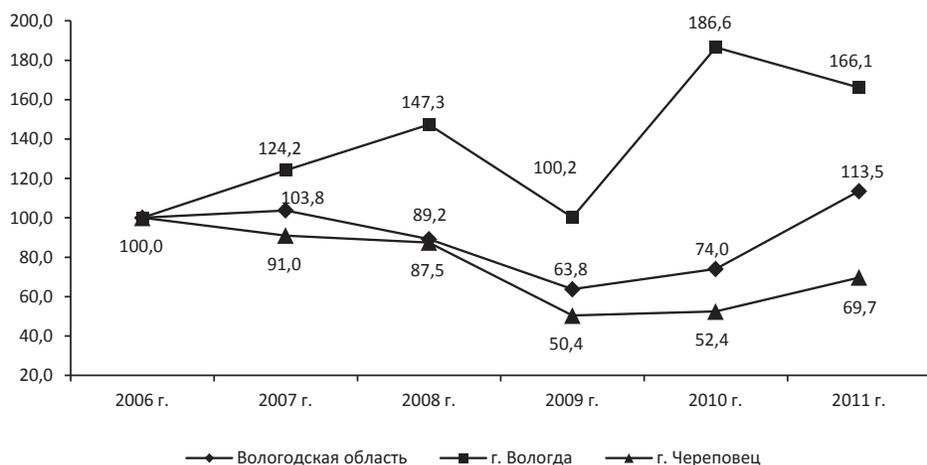


Рисунок 1.7. Темпы роста физического объема инвестиций, в % к 2006 г. (2006 г. – 100%)

Положительным фактором, характеризующим город как привлекательную для вложения средств территорию, является и увеличение на 8% объема иностранных инвестиций. Все эти факты свидетельствуют о наращивании финансового потенциала Вологды, повышении ее инвестиционной привлекательности.

Результаты выполненных исследований позволяют сделать следующие выводы:

1. Основной объем валового продукта г. Вологды производится организациями обрабатывающих производств, оптовой и розничной торговли, производства и распределения электроэнергии, газа и воды.

2. Среди проблем экономического развития областного центра можно отметить, прежде всего, увеличение за 2006–2011 гг. суммарного размера убытков организаций (более чем в 4 раза) и численности безработных (в 2 раза), а также недоиспользование трудового потенциала ввиду высокой дифференциации в уровне заработной платы.

### 1.3. Приоритеты, направления и организационно-экономические инструменты роста валового городского продукта

Судя по данным анализа структуры валового продукта г. Вологды за 2006–2011 гг., основной вклад в формирование данного показателя приходится на фонд оплаты труда (табл. 1.12) Так, в последние четыре года заработная плата с отчислениями занимала в ВВП 54–63%, валовая прибыль – 32–40%, чистые налоги 5–6%.

Таблица 1.12. Структура валового продукта г. Вологды по образованию доходов

| Элемент         | 2006 г.      |            | 2007 г.      |            | 2008 г.      |            | 2009 г.      |            | 2010 г.      |            | 2011 г.      |            |
|-----------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
|                 | млрд. руб.   | %          |
| Валовая прибыль | 13,89        | 38,9       | 18,51        | 40,3       | 21,09        | 38,9       | 18,20        | 31,4       | 20,61        | 32,4       | 24,67        | 32,0       |
| Оплата труда    | 19,63        | 54,9       | 24,80        | 54,1       | 29,84        | 55,1       | 36,41        | 62,8       | 39,23        | 61,6       | 48,46        | 63,0       |
| Чистые налоги   | 2,22         | 6,2        | 2,56         | 5,6        | 3,24         | 6,0        | 3,35         | 5,8        | 3,83         | 6,0        | 3,84         | 5,0        |
| <b>ВВП</b>      | <b>35,74</b> | <b>100</b> | <b>45,87</b> | <b>100</b> | <b>54,16</b> | <b>100</b> | <b>57,97</b> | <b>100</b> | <b>63,66</b> | <b>100</b> | <b>76,96</b> | <b>100</b> |

Учитывая данный факт, можно утверждать, что важнейшим условием роста ВВП является увеличение фонда оплаты труда. Возможными путями достижения данной задачи следует назвать индексацию ставок заработной платы, а также создание новых рабочих мест.

Определение прогнозных значений фонда оплаты труда до 2015 года базировалось на следующих предпосылках:

1. Принималась во внимание возможность снижения ставок взносов в социальные фонды с 34,2 до 27%. В Правительстве РФ и в регионе этот вопрос прорабатывается как мера, способствующая росту инвестиционной активности.

2. Учитывались инициативы Президента о необходимости обеспечения конкурентоспособности оплаты труда в сфере оказания государственных и муниципальных услуг (прежде всего это касается заработной платы учителей и медицинских работников, которая должна существенно вырасти в ближайшие 2 года). Президентом поставлена задача доведения заработной платы персонала в данных сферах до среднего по экономике уровня [31].

3. Предполагалось, что темпы роста заработной платы в остальных видах экономической деятельности будут соответствовать значениям, запланированным в программе модернизации «Вологда Upgrade. Второе дыхание».

4. Предполагалось, что реализация проектов модернизации города в 2012–2015 гг. в сфере образования, культуры, спорта, жилищно-коммунального хозяйства, торговли, строительства жилья и промышленных площадок будет способствовать не только улучшению качества жизни населения, повышению комфортности ведения бизнеса, но и получению мультипликативного эффекта. Он выразится в росте объемов производства, налоговых доходов и создании новых рабочих мест. Согласно целевым показателям социально-экономического развития г. Вологды, среднесписочная численность работающих увеличится со 133,1 тыс. человек в 2010 г. до 138,3 тыс. человек в 2015 г.

С учетом вышеназванных предпосылок определено, что размер фонда заработной платы с отчислениями в 2015 году по г. Вологде может составить около 69,5 млрд. рублей (табл. 1.13), что больше по сравнению с фактическими значениями 2010 года на 30,3 млрд. рублей (77%).

В разрезе видов экономической деятельности существенное увеличение данного показателя наблюдается в образовании и здравоохранении. Конечно, достижение прогнозных значений фонда заработной платы во многом будет зависеть от финансового состояния организаций, макроэкономической ситуации в стране и мире. Однако учесть эти изменения при составлении прогноза не представляется возможным. Полагаем, что в случае возникновения угроз повторения мирового экономического кризиса, роста нестабильности на международных рынках органами власти всех уровней и бизнес-сообществом будет принят комплекс адекватных мер, позволяющих сохранить рабочие места и обеспечить достижение плановых значений заработной платы.

Таблица 1.13. **Динамика фонда заработной платы с отчислениями по видам экономической деятельности в г. Вологде, млн. руб.**

| Вид экономической деятельности                                    | Год          |              |              |              |              |              |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         |
| Производство и распределение электроэнергии, газа и воды          | 2169         | 2586         | 2805         | 3047         | 3311         | 3591         |
| Обрабатывающие производства                                       | 5803         | 6917         | 7502         | 8151         | 8857         | 9604         |
| Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство                      | 478          | 569          | 618          | 671          | 729          | 791          |
| Строительство   | 1525         | 1818         | 1971         | 2142         | 2327         | 2524         |
| Оптовая и розничная торговля                                      | 1464         | 1745         | 1892         | 2056         | 2234         | 2422         |
| Транспорт и связь   | 6581         | 7845         | 8508         | 9245         | 10046        | 10893        |
| Гостиницы и рестораны   | 190          | 227          | 246          | 267          | 291          | 315          |
| Образование   | 3552         | 4234         | 6395         | 6948         | 7550         | 8188         |
| Здравоохранение и предоставление социальных услуг                 | 3481         | 4150         | 6268         | 6811         | 7401         | 8025         |
| Операции с недвижимым имуществом, торговля и предоставление услуг | 1855         | 2212         | 2399         | 2606         | 2832         | 3071         |
| Предоставление прочих коммунальных, социальных и прочих услуг     | 1315         | 1567         | 1700         | 1847         | 2007         | 2176         |
| Государственное управление и обеспечение военной безопасности     | 8013         | 9552         | 10359        | 11256        | 12231        | 13263        |
| Финансовая деятельность   | 2799         | 3336         | 3618         | 3931         | 4272         | 4632         |
| <b>Итого</b>  | <b>39225</b> | <b>46757</b> | <b>54281</b> | <b>58979</b> | <b>64088</b> | <b>69496</b> |

Принимая во внимание, что значительная часть ВП г. Вологды (12,8%) создается в сфере оптовой и розничной торговли, считаем целесообразным проведение комплекса мероприятий по развитию розничного рынка. Основными направлениями и мерами в данной сфере могут быть:

### **1. Создание эффективной конкурентной среды.**

- Формирование специализированной фирменной торговли по реализации продукции местных товаропроизводителей, обеспечивающих высокое качество торгового обслуживания (лен, кружево, масло и т.д.).
- Развитие нетрадиционных форм торгового обслуживания (Интернет-торговля, торговля по каталогам).
- Оптимизация сети и качественное улучшение ее структуры за счет роста числа крупных современных торговых объектов (гипермаркетов и супермаркетов, торговых центров и т.д.).

### **2. Упорядочивание размещения объектов торговли.**

- Проведение инвентаризации обеспеченности населения торговыми площадями в различных районах города.
- Строительство новых крупных современных торговых объектов преимущественно в спальных районах города.

- Формирование в жилых массивах торговых зон, включающих в себя организации с высоким уровнем торгового обслуживания.

### **3. Совершенствование развития мелкорозничной торговли.**

- Разработка схемы размещения объектов нестационарной торговли на территории города.

- Модернизация объектов и комплексов (зон) нестационарной торговой сети посредством установки единых технических параметров и требований к оформлению мобильных торговых объектов.

- Перевод хозяйствующих субъектов, осуществляющих торговлю в объектах и комплексах (зонах) мелкорозничной торговли некапитального характера, в многопрофильные торговые комплексы (центры).

### **4. Стимулирование развития торгово-сервисных комплексов (рынков).**

- Реконструкция и благоустройство рынков, постепенное их превращение в современные торговые комплексы.

- Сохранение рынков в инфраструктуре торговой сети с корректировкой их количества в местах с достаточной обеспеченностью и с учетом генерального плана застройки микрорайона.

- Организация сезонных сельскохозяйственных ярмарок и ярмарок выходного дня по реализации сельхозпродукции, произведенной организациями агробизнеса, фермерами, садоводами и огородниками.

Основными направлениями и мероприятиями по развитию сектора бытового обслуживания в г. Вологде могут быть следующие:

#### **Создание эффективной конкурентной среды.**

- проведение ежегодного общегородского конкурса «Мы выбираем»;

- разработка мер по поддержке предприятий сферы услуг путем выделения льготных кредитов для осуществления хозяйственной деятельности;

- предоставление площадей под объекты бытового обслуживания в строящихся крупных торговых центрах;

- рациональное размещение сети предприятий сферы услуг с учетом использования градостроительных нормативов и нормативов рабочих мест в бытовом обслуживании.

#### **Создание условий для модернизации.**

- предоставление муниципальных гарантий и льгот предприятиям сферы услуг для приобретения высокотехнологичного оборудования на основе финансовой аренды (лизинга).

Созданию новых рабочих мест, а следовательно, и увеличению ВП г. Вологды будет способствовать реализация проектов Администрации по строительству объектов социальной инфраструктуры. В соответствии с проектом программы «Вологда Upgrade» к 2015 году планируется ввести в эксплуатацию 6 новых детских садов на 1640 человек и одну современную общеобразовательную школу, провести реконструкцию 15 объектов культуры, построить и модернизировать 11 спортивных объектов, отремонтировать 33 школьных стадиона.

Важным инструментом решения долгосрочных проблем развития, катализатором экономического роста, источником, с помощью которого можно решить проблемы ресурсных, структурных и технологических ограничений, являются инвестиции. В связи с этим создание в Вологде благоприятного инвестиционного климата должно быть безусловным приоритетом в реализации социально-экономической политики органов власти. Успешность решения этой задачи во многом определяет возможность перехода экономики на инновационный путь развития, повышения уровня производительности труда, конкурентоспособности выпускаемой продукции, решения других социальных и экономических проблем.

Опыт развитых стран позволяет утверждать, что увеличение капиталовложений в модернизацию производства выступает одним из условий снижения себестоимости единицы продукции, повышения ее конкурентоспособности и роста объема валовой прибыли. Конечно, последний показатель во многом зависит и от ценовой ситуации на рынках ресурсов, потребляемых для производства продукции, динамики платежеспособного спроса, величины налоговой нагрузки, а также ряда других параметров. Однако зависимость валовой прибыли от объема инвестиций является очевидной. Для установления характера и тесноты связи между этими показателями был проведен корреляционно-регрессионный анализ, результаты которого отражены в таблице 1.14.

Таблица 1.14. **Эконометрические модели валовой прибыли организаций г. Вологды и их значимость**

| Модель                       | Коэффициент детерминации |
|------------------------------|--------------------------|
| $ВП_t = 0,63I_{t-1} + 14213$ | 0,281                    |
| $ВП_t = 0,59I_{t-2} + 14916$ | 0,360                    |
| $ВП_t = 0,72I_t + 12246$     | 0,676                    |
| $ВП_t = 2422I_{t-2}^{0,235}$ | 0,464                    |
| $ВП_t = 1252I_{t-1}^{0,306}$ | 0,458                    |
| $ВП_t = 516I_t^{0,396}$      | 0,769                    |

Данные таблицы свидетельствуют, что из всех рассматриваемых моделей наиболее достоверно реальную ситуацию описывает функция вида:

$$ВП_t = 516I_t^{0,396}, \quad (1.7)$$

где:  $ВП_t$  – валовая прибыль в году  $t$ , млн. руб.;

$I_t$  – объем инвестиций в году  $t$ , млн. руб.

С вероятностью 95% можно утверждать, что изменение валовой прибыли в г. Вологде на 77% зависит от изменения объема инвестиций и лишь на 23% от факторов, не учтенных в модели. Ввиду высокого коэффициента детерминации данную функцию можно использовать при проведении прогнозных расчетов.

Согласно плановым значениям, представленным в проекте «Вологда Upgrade. Второе дыхание», объем инвестиций в 2015 году будет выше уровня 2010 года на 38,7% и составит 18,8 млрд. рублей (табл. 1.15). По нашим расчетам, при этом валовая прибыль по всем видам экономической деятельности может быть равна 25 млрд. рублей (при прочих равных условиях).

Таблица 1.15. **Прогнозные значения объема инвестиций и валовой прибыли организаций г. Вологды**

| Показатель                                     | Год          |              |              |              |              |              | 2015 г.<br>к 2010 г., % |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------------------|
|  | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         |                         |
| Инвестиции на 1000 чел. населения, млн. рублей | 43,7         | 46,7         | 50,2         | 53,6         | 57,3         | 60           | 137,3                   |
| Численность жителей, тыс. человек              | 309,9        | 310,2        | 310,7        | 311,5        | 312,3        | 313,1        | 101,03                  |
| Инвестиции в основной капитал, млрд. рублей    | 13,55        | 14,49        | 15,60        | 16,70        | 17,89        | 18,79        | 138,7                   |
| <b>Валовая прибыль, млрд. рублей</b>           | <b>22,29</b> | <b>22,88</b> | <b>23,56</b> | <b>24,21</b> | <b>24,88</b> | <b>25,36</b> | <b>113,8</b>            |

Осознавая необходимость повышения размера капиталовложений, которые являются катализатором экономического роста и увеличения валовой прибыли, полагаем целесообразным проведение в городе Вологде комплекса мероприятий по следующим направлениям.

**А. Создание и поддержка имиджа г. Вологды как муниципального образования с благоприятными условиями для открытия и ведения бизнеса.**

Реализация данного направления предполагает:

1. Формирование инвестиционного портрета муниципального образования – комплексного информационного бюллетеня (справочника

инвестора), в котором отражены основные данные о муниципальном образовании: общие сведения о нем, показатели его социально-экономического развития, перспективы развития, возможности для реализации инвестиционных проектов. Цель документа – продемонстрировать инвестиционный потенциал города, заинтересовать потенциального инвестора и предоставить ему комплексную информацию по всем вопросам, касающимся инвестиционной деятельности.

2. Проведение ежегодного инвестиционного форума, где инвесторам, бизнесу и власти будут представляться перспективные инвестиционные проекты областного центра. Организаторами форума могут выступить Администрация, ведущие предприятия и организации г. Вологды, Правительство Вологодской области. Цель форума – привлечение потенциальных инвесторов и их знакомство с инвестиционными возможностями, площадками города, инвестиционными проектами предприятий.

#### **Б. Информационное обеспечение инвестиционной деятельности на территории города.**

Инструментами данного направления могут быть:

1. Создание специализированного тематического раздела официального Интернет-сайта Администрации города Вологды, аккумулирующего в одном информационном пространстве все вопросы, связанные с осуществлением инвестиционной деятельности на территории муниципального образования «город Вологда».

2. Создание баз данных инвестиционных проектов (как непосредственно проектов Администрации города, так и находящихся на его территории предприятий, проектов Правительства Вологодской области), инвестиционных фондов, потенциальных инвесторов и источников инвестиций.

3. Организация взаимодействия с крупными корпорациями (ОАО «Российские железные дороги», ОАО «Газпром», ОАО «Вологодская сбытовая компания», ОАО «Вологдаэнерго», ГЭП «Вологдаоблкоммунэнерго», Главное управление ОАО «ТГК-2» по Вологодской области (Вологодская ТЭЦ)).

#### **В. Развитие необходимой для привлечения инвестиций инфраструктуры.**

В рамках данного направления деятельности предполагается:

1. Формирование современной, отвечающей потребностям города и ожиданиям инвесторов нормативно-правовой базы. Для реализации

Стратегии развития инвестиционного потенциала и привлечения инвестиций в экономику г. Вологды до 2020 г. необходимо принять соответствующие постановления, а также прочие нормативно-правовые документы, поддерживающие инвестиционную деятельность на территории муниципалитета.

2. Формирование на территории города и ведение реестра инвестиционных площадок – свободных участков земли, оборудованных инженерными сетями и подготовленных для организации новых производств, бизнеса, строительства зданий и сооружений.

#### **Г. Создание условий для развития малого и среднего бизнеса.**

Основными инструментами, направленными на стимулирование развития малого бизнеса, является устранение административных барьеров, затрудняющих организацию и ведение бизнеса. Это может быть достигнуто посредством:

- разработки четких и упорядоченных процедур и алгоритмов взаимодействия бизнеса с властью и контролирующими органами с целью исключения возможности разного толкования положений и инструкций;
- усовершенствования механизмов предоставления на льготных условиях земли, недвижимости, налоговых преференций;
- усовершенствования механизмов предоставления налоговых льгот.

Реализация вышеназванных мероприятий будет способствовать повышению инвестиционной активности и размера валовой прибыли предприятий в городе Вологде.

Одним из направлений повышения валового городского продукта является увеличение объема налогов, поступающих в местный бюджет. Однако пока доля налоговой составляющей в формировании ВГП невелика (порядка 5–6%). Во многом это объясняется недостатками нормативной базы. Как известно, муниципалитетам гарантированы два основных источника дохода – местные налоги и отчисления от федеральных налогов и сборов. При этом роль налогов на имущество физических лиц и землю в доходах бюджета муниципальных образований остается незначительной, а самостоятельность местных органов власти в установлении ставок этих налогов ограничена федеральным законодательством и широким перечнем налоговых льгот. Кроме того, методы оценки налоговой базы по данным налогам несовершенны, а их корректировка на местном уровне невозможна.

Что касается отчислений от федеральных налогов и сборов, то органы местного самоуправления в основном не могут напрямую влиять на их формирование. Исключение составляет разве что налог на вмененный доход. Хотя на уровне муниципальных образований возможно регулирование некоторых параметров этого налога, это несущественно повлияет на величину получаемых доходов.

Однако, как показывают многочисленные исследования, при всей сложности ситуации в решении проблемы собираемости местных налогов есть весьма заметные резервы (рис. 1.8).

В свете этого основное внимание следует уделять повышению качества налогового администрирования, которое включает в себя:

- устранение административных барьеров, препятствующих добросовестному исполнению налоговых обязанностей;
- более широкое использование инструментов, противодействующих уклонению от уплаты налогов;
- оптимизацию льгот по налогам;
- урегулирование налоговой задолженности.

В частности, весьма сложным для исполнения и малозначимым источником местных доходов является земельный налог. Это обусловлено как уклонением населения от его уплаты, так и тем, что до сих пор существенная часть земель не включена в сферу налогообложения. В связи с этим важнейшим источником мобилизации доходов от земельного налога является **проведение мероприятий по выявлению собственников земельных участков и привлечению их к налогообложению.**

В контексте увеличения поступлений от данного налога интересен опыт Краснодарского края. Его Департамент по финансам, бюджету и контролю совместно с УФНС РФ по Краснодарскому краю разработал типовое соглашение, предусматривающее предоставление органами местного самоуправления в налоговые органы сведений по форме, утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 24.02.2011 №23н. По инициативе Департамента во всех муниципалитетах составлены развернутые балансы земли (в разрезе категорий земель и видов разрешенного использования). Балансы в комплексе с данными муниципального земельного контроля позволяют выявлять земли, не учтенные для целей налогообложения и не вовлеченные в арендные отношения, и рассчитывать реальный потенциал по земельному налогу и арендной плате за землю. Эффективность принимаемых мер очевидна: в 2009 году прирост к уровню 2008 года по мобилизации данных налоговых доходов составил 1,7%.



Рисунок 1.8. Систематизация направлений увеличения объема налогов, собираемых на территории г. Вологды

Доля поступлений от налога на имущество физических лиц на протяжении ряда лет тоже остается незначительной. Основные проблемы с собираемостью данного налога также лежат в сфере учета налогооблагаемой базы. Так, Федеральным законом «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» от 21.07.1997 г. №122 (ред. от 04.06.2011) установлен добровольный порядок регистрации прав собственности физических лиц на принадлежащее им имущество. Без свидетельства о государственной регистрации права собственности на недвижимое имущество физическое лицо не может быть признано плательщиком по данному налогу. Пользуясь этим, многие потенциальные налогоплательщики не подают заявления на регистрацию права собственности на недвижимое имущество и, как следствие, не уплачивают соответствующий налог, что приводит к значительным потерям местного бюджета.

Увеличение поступлений налога на имущество физических лиц возможно за счет **расширения мероприятий по выявлению собственников недвижимого имущества и привлечению их к налогообложению**. Что касается налогообложения вновь вводимого жилья, то основным направлением деятельности органов местного самоуправления должно стать **содействие населению в оформлении прав собственности, например за счет устранения административных барьеров, активизации работы по принципу «одного окна» и т.д.**

Согласно муниципальной целевой программе «Стимулирование развития жилищного строительства в муниципальном образовании «Город Вологда» в 2011–2015 годах», будет построено и введено в эксплуатацию более 900 тыс. кв. м жилой площади (табл. 1.16). При условии регистрации прав собственности на эти объекты в городской бюджет дополнительно может быть перечислено около 102 млн. рублей.

Таблица 1.16. **Динамика прироста налога на имущество физических лиц от дополнительно вводимого жилья**

| Показатель                             | Год   |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
| Ввод жилья, тыс. кв. м                 | 140,0 | 156,0 | 179,0 | 207,9 | 243,7 |
| Стоимость 1 кв. м жилья, тыс. руб.*    | 32,0  | 34,2  | 36,6  | 39,2  | 41,9  |
| Объем налоговых поступлений, млн. руб. | 44,8  | 53,4  | 65,6  | 81,5  | 102,2 |

\* Значения стоимости жилья за 2012–2015 годы рассчитаны с учетом ежегодного роста стоимости жилья на 7% в год от средней стоимости в 2010 году.  
 Источник: Стимулирование развития жилищного строительства в муниципальном образовании «Город Вологда» в 2011–2015 годах: муниципальная целевая программа: утв. пост. Администрации г. Вологды от 30 июня 2011 г. №3579.

Для привлечения населения к регистрации имущества следует использовать такие методы, как:

- индивидуальная работа с физическими лицами (например, вручение уведомлений об уплате имущественных налогов);
- показательная практика регистрации прав собственности на имущество должностными лицами городской администрации.

Кроме того, проблема обеспечения полноты учета собственников недвижимости может решаться и путем использования предоставленной законодательством возможности привлечения граждан к административной ответственности. Так, статьей 19.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за несоблюдение собственником, арендатором или иным пользователем установленного порядка государственной регистрации прав на недвижимое имущество или сделок с ним в виде административного штрафа в размере от пятнадцати до двадцати минимальных размеров оплаты труда.

С целью формирования объективной информации о строениях и сооружениях на территории муниципального образования органам местного самоуправления следует создать в соответствии с требованиями статьи 57 Градостроительного кодекса РФ информационные системы градостроительной деятельности, что также позволит своевременно выявлять вновь построенные объекты, на которые в установленном порядке не было оформлено право на собственность.

Совершенствование администрирования федеральных и региональных налогов, переданных по нормативам в местные бюджеты, также является направлением увеличения объема налогов, собираемых на территории г. Вологды.

Самым весомым среди зачисляемых в бюджеты муниципальных образований доходов является федеральный налог на доходы физических лиц (НДФЛ), удельный вес которого в Вологде вырос с 49,4% в 2003 году до 65,4% в 2010 году.

Согласно разработанной Программе модернизации г. Вологды на 2012–2015 годы «Вологда Upgrade. Второе дыхание», прирост занятых в экономике составит более 5 тыс. человек (табл. 1.17). В этом случае общая сумма налога на доходы физических лиц, которая может быть получена городским бюджетом в 2015 г., будет равна более 1,8 млрд. рублей (при условии сохранения принципов взимания и размера ставки НДФЛ).

Таблица 1.17. **Динамика прироста налога на доходы физических лиц от дополнительно созданных рабочих мест в г. Вологде**

| Показатель  | Год     |         |         |         |         |         | 2015 г.<br>к 2010 г.,<br>раз |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------------|
|   | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    |                              |
| Среднесписочная численность работающих, тыс. человек    | 133,1   | 134,6   | 135,6   | 136,5   | 137,6   | 138,3   | 1,04                         |
| Среднемесячная заработная плата работающего, рублей     | 19169,6 | 21226,6 | 22860,8 | 24663,2 | 26594,5 | 28685   | 1,50                         |
| База для исчисления НДФЛ, млн. рублей                   | 30617,7 | 34285,2 | 37199,1 | 40398,3 | 43912,8 | 47605,6 | 1,55                         |
| Величина налога к уплате, млн. рублей                   | 3980,3  | 4457,1  | 4835,9  | 5251,8  | 5708,7  | 6188,7  | 1,55                         |
| Объем поступлений НДФЛ в бюджет г. Вологды, млн. рублей | 1194,1  | 1337,1  | 1450,8  | 1575,5  | 1712,6  | 1856,6  | 1,55                         |

Однако пока сбору этого налога в полном объеме препятствуют применяемые предпринимателями разнообразные незаконные («серые») схемы выплат заработной платы. Это приводит не только к потерям бюджета от недопоступления налогов, но и лишению работников значительной части пенсионных накоплений, а также медицинского страхования, выплат по больничным листам, компенсаций при увольнении, доступности потребительских кредитов и ипотеки. Поэтому повышение качества администрирования данного налога приобретает особую важность.

В рамках работы, проводимой Правительством Вологодской области по легализации «серых» заработных плат, в местные бюджеты в 2010 году дополнительно поступило 7,4 млн. рублей. Целесообразно ускорить работу органов местного самоуправления в этом направлении посредством:

- осуществления мониторинга среднемесячной номинальной начисленной заработной платы в разрезе хозяйствующих субъектов с целью выявления резерва ее повышения до уровня средней по отрасли;
- увеличения количества обращений к жителям Вологды через СМИ и сайт администрации города с разъяснением последствий выплаты заработной платы с применением «теневых схем»;
- активизации взаимодействия с прокуратурой, налоговыми, правоохранительными органами и службой судебных приставов;
- проведения работы по выявлению хозяйствующих субъектов (филиалов, представительств), имеющих рабочие места и осуществляющих деятельность на территории муниципального образования, но не перечисляющих налог на доходы физических лиц;

– активизации деятельности по реализации федеральных, региональных и муниципальных программ, направленных на рост доходов населения, создание дополнительных рабочих мест. Целесообразно разработать и заключить с хозяйствующими субъектами соглашения о сотрудничестве, где отдельным пунктом отразить необходимость выплаты заработной платы не ниже уровня, установленного представительным органом местного самоуправления, обязательность ее индексации в связи с инфляцией.

Важной задачей органов местного самоуправления г. Вологды является содействие увеличению объема собираемых на территории города налога на добавленную стоимость (НДС) и акцизов, так как именно эти налоги участвуют в формировании ВГП. Вместе с тем у муниципальной власти нет полномочий по корректировке ставок данных налогов и единственно возможным направлением осуществления указанной задачи является создание условий для устойчивого функционирования бизнеса.

Сложность исчисления НДС и акцизов (ввиду дифференцированности ставок, необходимости учета состояния внешней среды предприятий и ряда других параметров) не позволяет дать точный прогноз в отношении размера их сбора на период до 2015 года. Однако, учитывая возможность сохранения положительного тренда развития экономики города, можно предположить, что тенденции, наблюдавшиеся в 2006–2010 гг., сохранятся и в перспективе. В этом случае, по нашим расчетам, общая сумма данных налогов по всем видам деятельности в 2015 г. может составить более 5,75 млрд. рублей (рис. 1.9).

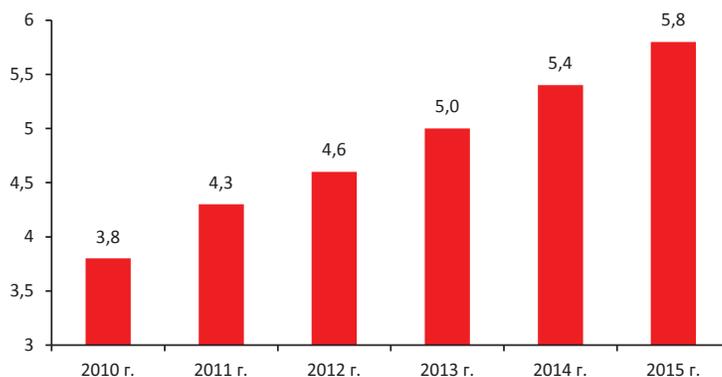


Рисунок 1.9. Прогнозные значения размера собираемых с организаций г. Вологды НДС и акцизов, млрд. рублей

Важным фактором роста собираемости налогов является **сокращение и ликвидация недоимки**. Именно это направление повышения качества налогового администрирования назвал Президент РФ в Бюджетном послании главным ориентиром. Сокращение недоимок по налогам особенно актуально для Вологды, где в последние годы они увеличились. При этом, по словам начальника Департамента финансов, основная часть долгов по налоговым платежам (это транспортный, земельный налоги и на имущество физических лиц) приходится на физических лиц.

Работу по взысканию накопившейся задолженности по налогам зачастую осложняет отсутствие у финансовых органов городской администрации соответствующей информации, например данных о размерах недоимки в разрезе налогоплательщиков, а также общей базы налогообложения и т.д. Это объясняется тем, что статья 102 Налогового кодекса РФ запрещает налоговым органам предоставлять подобную информацию сторонним организациям, а утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2004 года №410 «Правила взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с территориальными органами инспекции федеральной налоговой службы» не решают проблему информационного обмена.

Для ее решения органам местного самоуправления г. Вологды рекомендуется повышать эффективность взаимодействия со всеми службами, напрямую или косвенным образом участвующими в процессе налогообложения (налоговые органы, служба судебных приставов, органы, осуществляющие кадастровый и технический учет имущества, государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним). В связи с этим возникает необходимость **создания координационной комиссии с участием представителей всех служб**. Основными направлениями работы комиссии должны стать:

- анализ состояния платежной дисциплины предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования;
- разработка мер по недопущению недоимки в местный бюджет по налогам, а также другим закрепленным доходным источникам;
- разработка в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации предложений по реструктуризации недоимки по налогам и сборам, включая установление сроков и разработку поэтапных мероприятий по ее сокращению.

Важным направлением налогового администрирования является формирование системы льгот, способной, с одной стороны, решать

вопросы стимулирования социально-экономического развития города, а с другой – не ущемлять интересы муниципального бюджета.

**В целях оптимизации налоговых льгот, на наш взгляд, целесообразно:**

1. Выявить те налоговые льготы, которые наиболее актуальны в целях модернизации производства и внедрения инноваций.

2. Определить срок действия льгот. Часто случается, что предприятия не успевают наладить производство за срок предоставления льгот, и стимулирующее влияние последних не срабатывает. В связи с этим имело бы смысл устанавливать льготы со времени начала производства, а еще лучше с момента начала реализации продукции.

3. Регулярно проводить оценку эффективности налоговых льгот по местным налогам с учетом показателей бюджетной и социальной эффективности.

К мероприятиям налогового администрирования в части оптимизации льгот можно отнести также постоянный контроль над предприятиями и организациями, получающими льготы, на соответствие их деятельности льготному налогообложению.

Кроме того, Администрации г. Вологды целесообразно **активизировать имущественную поддержку субъектов малого и среднего бизнеса**. В частности, можно предоставлять предпринимателям и организациям во владение или пользование на возмездной или безвозмездной основе либо на льготных условиях муниципальное имущество: здания, сооружения, нежилые помещения, земельные участки.

Перечисленные выше меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства со стороны органов местного самоуправления целесообразно дополнить такими, как:

– усиление ответственности чиновников за нарушение своих должностных обязанностей, устранение бюрократических барьеров (затягивание сроков рассмотрения заявлений от представителей бизнеса на участие в тендерах, муниципальных заказах, аренду или покупку муниципального имущества и т.д.);

– организация диалога и взаимодействия с представителями бизнеса с целью выяснения факторов, оказывающих негативное влияние на их деятельность, и разработки рекомендаций, позволяющих исправить ситуацию (например, проведение опросов);

– улучшение информационно-консультационного обслуживания субъектов малого и среднего бизнеса, предполагающее создание на муниципальном уровне системы информационного обеспечения, содер-

жащей сведения о нормативно-правовой базе, существующей инфраструктуре их поддержки, об организациях по обучению, оказанию маркетинговых и прочих видов услуг для малых форм хозяйствования, о проводимых конкурсах и условиях конкурсного отбора и т.д.

В совокупности указанные мероприятия реформирования налогового и бюджетного законодательства будут способствовать привлечению в муниципалитет инвестиций и повышению доходов местного бюджета.

Подводя промежуточный итог выполненных исследований, можно заключить, что администрации города Вологды для ускорения его экономического развития целесообразно активизировать работу по созданию рабочих мест и эффективной конкурентной среды, по индексации заработной платы, улучшению бизнес-климата, а также по увеличению объема собираемых налогов.

В результате реализации комплекса мероприятий в рамках обозначенных направлений, по нашим расчетам, валовой продукт города в 2015 году составит 100,6 млрд. рублей, что на 5,8% больше по сравнению с уровнем 2010 г. (табл. 1.18).

Таблица 1.18. **Прогнозные значения валового продукта г. Вологды**, млн. руб.

| Показатель                    | Год  |      |      |      |      |       | 2015 г.<br>к 2010 г., % |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|-------|-------------------------|
|                               | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015  |                         |
| Фонд оплаты труда             | 39,2 | 46,8 | 54,3 | 59,0 | 64,1 | 69,5  | 177,2                   |
| Валовая прибыль               | 20,6 | 22,9 | 23,6 | 24,2 | 24,9 | 25,4  | 123,1                   |
| Чистые налоги на производство | 3,8  | 4,3  | 4,6  | 5,0  | 5,4  | 5,7   | 150,1                   |
| Валовой продукт               | 63,7 | 73,9 | 82,4 | 88,2 | 94,3 | 100,6 | 158,0                   |

Вместе с тем возможность достижения прогнозных значений во многом будет зависеть от макроэкономической ситуации в стране и в регионе, адекватности реакции государственных органов власти и бизнеса на происходящие изменения. В немалой степени повышение эффективности реализации социально-экономического потенциала г. Вологды будет определяться и развитием институтов гражданского общества, их ролью в формировании и осуществлении государственной политики. Принципиально важно, чтобы все участники процесса развития экономики областного центра смогли выработать и принять общую стратегию и тактику поведения. Поскольку без развития реального сектора экономики, без масштабного увеличения инвестиций, сокращения имущественного расслоения населения город не сможет устойчиво функционировать в ближайшей перспективе.

## **ГЛАВА 2**

### **СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

#### **2.1. Тенденции и проблемы развития обрабатывающих производств**

Основой экономического развития крупного города является промышленное производство, от состояния которого во многом зависят степень удовлетворенности потребностей общества в качественной продукции, масштабы и темпы технического перевооружения производств. Иными словами, развитие индустриального сектора экономики выступает в качестве базового условия ускорения модернизации и повышения эффективности народного хозяйства.

Обрабатывающая промышленность – основной сектор экономики г. Вологды (рис. 2.1). В нём создаются около 19% валового продукта города, 2/3 объёма товарной продукции, тем самым обеспечивается налоговая база для отчислений в бюджеты разных уровней. Кроме того, обрабатывающая промышленность имеет важное социальное значение, поскольку удовлетворяет спрос населения на потребительские товары и даёт работу более чем 14% горожан.

Большая часть обрабатывающих производств (1236 единицы, или 97%) представлена малым бизнесом. Однако основной объём продукции производится 21 средним и 19 крупными предприятиями.

После кризиса 1998 г. физический объём промышленного производства в Вологде стабильно увеличивался. В период с 2005 по 2007 г. темпы прироста объёмов обрабатывающих производств колебались от 1,5 до 7,3% (табл. 2.1). Однако с осени 2008 и до середины 2009 г. произошёл сильный спад в ряде ключевых обрабатывающих отраслей промышленности. В результате производство снизилось на 5,6% в 2008 г. и упало на 18,8% в 2009 г. Между тем по итогам 2010–2011 гг. объём производства обрабатывающей промышленности города достиг докризисного уровня.



Рисунок 2.1. Вклад обрабатывающей промышленности в экономику г. Вологды в 2011 году, % к итогу

Таблица 2.1. Показатели производства продукции предприятиями обрабатывающей промышленности

| Территория  | Год          |              |              |             |             |              |              | 2011 г. к    |              |
|---|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | 2005         | 2006         | 2007         | 2008        | 2009        | 2010         | 2011         | 2005 г., %   | 2010 г., %   |
| <i>Индекс физического объема производства, % к предыдущему году</i>             |              |              |              |             |             |              |              |              |              |
| РФ  | 107,6        | 108,4        | 110,5        | 100,5       | 84,8        | 111,8        | 106,5        | 121,5        | 106,5        |
| СЗФО  | 108,8        | 104,7        | 108,8        | 99,4        | 87,2        | 113,0        | 109,7        | 122,4        | 109,7        |
| ВО  | 106,8        | 107,4        | 105,0        | 95,1        | 90,6        | 111,2        | 105,2        | 113,7        | 105,2        |
| <b>Вологда</b>  | <b>101,5</b> | <b>107,3</b> | <b>104,9</b> | <b>94,4</b> | <b>81,2</b> | <b>111,8</b> | <b>120,7</b> | <b>116,4</b> | <b>120,7</b> |
| Череповец   | 104,9        | 107,3        | 105,3        | 94,3        | 88,1        | 111,0        | 103,2        | 107,5        | 103,2        |
| <i>Объем отгруженных товаров, тыс. руб. на душу населения (в ценах 2011 г.)</i> |              |              |              |             |             |              |              |              |              |
| РФ  | 131,4        | 142,3        | 157,4        | 158,2       | 134,1       | 149,9        | 159,4        | 121,3        | 106,4        |
| СЗФО  | 205,5        | 214,6        | 234,0        | 233,0       | 203,3       | 229,3        | 250,9        | 122,1        | 109,4        |
| ВО  | 284,2        | 307,6        | 324,5        | 310,1       | 282,2       | 315,7        | 332,9        | 117,1        | 105,4        |
| <b>Вологда</b>  | <b>82,1</b>  | <b>88,3</b>  | <b>92,7</b>  | <b>87,5</b> | <b>71,1</b> | <b>75,3</b>  | <b>90,1</b>  | <b>109,8</b> | <b>119,8</b> |
| Череповец   | 996,0        | 1071,0       | 1126,8       | 1059,3      | 929,7       | 1023,0       | 1049,9       | 105,4        | 102,6        |

Следует отметить, что индекс физического объема обрабатывающих производств г. Вологды в благоприятные для развития промышленности годы рос или наравне, или медленнее, чем аналогичный показатель в среднем по РФ, СЗФО и Вологодской области. В период же кризиса падение было более значительным. Таким образом, обрабатывающая промышленность Вологды демонстрирует высокую зависимость от внешних факторов, главным образом потому, что ориентируется в большей своей массе на покупателей из других регионов.

В 2011 г. обрабатывающими производствами Вологды в расчете на душу населения было отгружено товаров на сумму 90,1 тыс. рублей. Значения этого показателя заметно отстают от средних по стране (в 2011 г. – в 1,8 раза), округу (в 2,8 раза), области (в 3,7 раза) и Череповцу (в 11,6 раза).

Ведущими отраслями обрабатывающей промышленности города являются пищевая, машиностроительная (включая металлообработку), легкая и деревообрабатывающая (в 2011 г. их удельные веса в структуре производства были соответственно 48,8; 40,6; 1,8 и 0,5%).

За 2005–2011 гг. объем товаров, отгруженных обрабатывающими производствами Вологды, увеличился на 16,4% (табл. 2.2). Прирост был обеспечен в сфере производства пищевых продуктов (+33,9%), транспортных средств и оборудования (+41,3%), текстильного и швейного (+1,3%).

Деятельность других производств показала отрицательную динамику. Наибольшее снижение характерно для обработки древесины и производства изделий из дерева (-36,9%), производства машин и оборудования (-33,7%).

Таблица 2.2. **Объем отгруженных товаров обрабатывающими производствами Вологды**, млн. руб. (в ценах 2011 г.)

| Вид экономической деятельности   | Год   |       |       |       |       |       |       | 2011 г. к  |            |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|------------|
|  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2005 г., % | 2010 г., % |
| Обрабатывающие производства  | 22517 | 24161 | 25345 | 23925 | 19427 | 21719 | 26215 | 116,4      | 120,7      |
| Производство пищевых продуктов   | 8476  | 9123  | 8371  | 8522  | 8633  | 11543 | 11347 | 133,9      | 98,3       |
| Машиностроение и металлообработка  | 9283  | 11327 | 13630 | 10672 | 6921  | 6944  | 8159  | 87,9       | 117,5      |
| Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий | 3356  | 4144  | 5300  | 4324  | 3350  | 2992  | 3563  | 106,2      | 119,1      |
| Производство машин и оборудования*   | 5040  | 6177  | 6786  | 4343  | 2428  | 2837  | 3342  | 66,3       | 117,8      |
| Производство транспортных средств и оборудования                           | 887   | 1006  | 1544  | 2005  | 1143  | 1115  | 1253  | 141,3      | 112,4      |
| Текстильное и швейное производство   | 436   | 322   | 225   | 224   | 233   | 376   | 442   | 101,3      | 117,5      |
| Обработка древесины и производство изделий из дерева                       | 211   | 178   | 144   | 176   | 145   | 110   | 133   | 63,1       | 121,0      |

\* Включая производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования.

Высокие показатели объема производства в пищевой отрасли в последние годы можно объяснить тем, что, несмотря на кризис и сокращение реальных доходов населения, спрос на продукты питания сохраняется достаточно высоким в силу его низкой эластичности.

Примечательно, что большая часть выпущенной продукции приходится на крупные предприятия (в 2011 г. – 87%). По объему отгруженных товаров безоговорочными лидерами являются ООО «Вологодское мороженое», ПК «Вологодский молочный комбинат», ЗАО «Вологодский мясокомбинат», ФГУП «Учебно-опытный молочный завод им. Н.В. Верещагина» и некоторые другие.

Локомотивом роста пищевой промышленности Вологды является молочная отрасль. Общее производство цельномолочной продукции (в пересчете на молоко) в 2011 г. составило 126 тыс. тонн (123,5% к уровню 2005 г.; табл. 2.3). Изготовление сливочного масла в этот период увеличилось на 50,2% (с 2346 до 3524 тонн), сыров – на 9,4%. Существенный рост, произошедший в производстве мороженого (в 29 раз – с 0,5 тыс. тонн в 2006 г. до 13,4 тыс. тонн в 2009 г.), связан с переносом в 2009 г. из Санкт-Петербурга и Москвы в Вологду производств компаний «Нестле» и «Айсберри».

Таблица 2.3. Производство важнейших видов продукции пищевыми предприятиями Вологды

| Вид продукции                        | Год  |      |       |       |       |      |      | 2011 г. к  |            |
|--------------------------------------|------|------|-------|-------|-------|------|------|------------|------------|
|                                      | 2005 | 2006 | 2007  | 2008  | 2009  | 2010 | 2011 | 2005 г., % | 2010 г., % |
| Цельномолочная продукция, тыс. т     | 102  | 106  | 106   | 102   | 108   | 118  | 126  | 123,5      | 106,8      |
| Сливочное масло, т                   | 2346 | 2708 | 3153  | 3130  | 3159  | 3168 | 3524 | 150,2      | 111,2      |
| Сыры и сырные продукты, т            | 724  | 752  | 758   | 635   | 588   | 844  | 792  | 109,4      | 93,8       |
| Мороженое, т                         | н/д  | 462  | 823   | 3020  | 13374 | н/д  | н/д  | –          | –          |
| Колбасные изделия, тыс. т            | 10,6 | 10,8 | 11,7  | 12,0  | 11,4  | 11,3 | 10,7 | 100,9      | 94,7       |
| Мясные полуфабрикаты, т              | н/д  | 2440 | 2629  | 2849  | 3014  | 2987 | 2423 | 99,3*      | 81,1       |
| Консервы, тыс. усл. банок            | н/д  | 4122 | 25697 | 13806 | 5421  | 4053 | н/д  | –          | –          |
| Мясо и субпродукты, т                | 4369 | 4433 | 4299  | 4099  | 3482  | 3070 | 1810 | 41,4       | 59,0       |
| Рыбная продукция, т                  | н/д  | 881  | 10490 | 5112  | 1736  | 4556 | н/д  | –          | –          |
| Рыба соленая (без сельди), т         | н/д  | 256  | 2275  | 684   | 685   | 572  | 282  | 110,2*     | 49,3       |
| Хлеб и хлебобулочные изделия, тыс. т | 28,5 | 28,2 | 27,1  | 26,7  | 25,9  | 25,7 | 25,3 | 88,8       | 98,4       |
| Мука, тыс. т                         | 63,2 | 60,3 | 56,8  | 57,8  | 53,6  | 57,5 | 48,2 | 76,3       | 83,8       |
| Минеральные воды, млн. полулитров    | 16,5 | 35,5 | 20,0  | 21,6  | 21,1  | 26,4 | 29,7 | 180,0      | 112,5      |
| * 2011 г. к 2006 г.                  |      |      |       |       |       |      |      |            |            |

Производство колбасных изделий в 2011 г. увеличилось по сравнению с 2005 г. на 0,9% (до 10,7 тыс. тонн). В то же время снизилось производство мясных консервов (98,3% к уровню 2005 г. и 74,8% – к 2009 г.) и мяса убойных животных (-58,6% от уровня 2005 г.). В 2010 г. было произведено рыбной продукции в 5,2 раза больше по сравнению с уровнем 2006 г.

Наряду с организациями пищевой промышленности значительную роль в экономике города играет машиностроение и металлообработка. Оно представлено предприятиями нескольких особо важных для города производств: готовых металлических изделий (30,2% общего объема отгрузки отрасли); машин и оборудования, в том числе электрического, электронного и оптического (57,7%); транспортных средств (12,1%).

В общем объеме продукции, отгруженной крупными и средними предприятиями обрабатывающих производств, доля машиностроения в 2011 г. составила 40,6%. Лидерами по объему отгруженной продукции являются ЗАО «Вологодский подшипниковый завод», ОАО «Вологодский завод строительных конструкций и дорожных машин», ООО «Грайф Вологда» и ряд других.

С 2005 по 2011 г. объем отгрузки товаров предприятиями отрасли в денежном выражении сократился на 22,1%. На 95% упало производство деревообрабатывающих станков, на 39,7% – троллейбусов, на 14,7% – подшипников, на 12,5% – железобетонных конструкций<sup>1</sup> (табл. 2.4).

В целом снижение производства промышленной продукции прямо указывает на упадок всей машиностроительной и металлообрабатывающей отрасли.

Главным стабилизирующим фактором развития машиностроения в областном центре является госзаказ. Так, для его нужд муниципальное автотранспортное предприятие закупает у ОАО «Вологодский машиностроительный завод» автобусы. ОАО «Вологодский завод строительных конструкций и дорожных машин» выполняет государственный заказ на строительство общежитий и административно-бытовых корпусов для строителей объектов сочинской олимпиады.

---

<sup>1</sup> Продукция машиностроения в силу своей высокой стоимости приобретается в основном на кредитные средства, которые во время финансового кризиса 2008–2009 гг. стали недоступны для промышленных предприятий – покупателей машин и оборудования. С восстановлением кредитования предприятия вновь смогли получать средства на покупку машиностроительной продукции.

Таблица 2.4. Производство важнейших видов продукции предприятиями машиностроения и металлообработки Вологды

| Вид продукции  | Год   |       |       |       |       |       |       | 2011 г. к  |            |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------|------------|
|  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2005 г., % | 2010 г., % |
| Сборные железобетонные конструкции и детали, тыс. куб. м | 129,2 | 154,4 | 178,5 | 156,6 | 73,6  | 85,0  | 113,0 | 87,5       | 132,9      |
| Высоковольтная электрическая аппаратура, млн. руб.       | –     | 67,6  | 82,7  | 80,4  | 56,5  | 54,5  | н/д   | –          | –          |
| Низковольтная электрическая аппаратура, млн. руб.        | –     | 4,1   | 4,6   | 4,8   | 13,1  | н/д   | н/д   | –          | –          |
| Деревообрабатывающие станки, шт.                         | 60    | 22    | 12    | 22    | 1     | 7     | 3     | 5,0        | 42,9       |
| Химическое оборудование, тыс. руб.                       | –     | 3290  | 5178  | 4420  | 3230  | н/д   | н/д   | –          | –          |
| Медицинская техника, тыс. руб.                           | –     | 52472 | 22205 | 17869 | 16913 | н/д   | н/д   | –          | –          |
| Троллейбусы, шт.   | 78    | 76    | 128   | 162   | 141   | 40    | 47    | 60,3       | 117,5      |
| Подшипники качения, тыс. шт.                             | 29334 | 29038 | 27596 | 25709 | 11802 | 19920 | 25030 | 85,3       | 125,7      |
| Краны козловые или полукозловые, шт.                     | н/д   | н/д   | н/д   | н/д   | 3     | 7     | н/д   | –          | –          |
| Автобусы, шт.  | –     | –     | –     | н/д   | 20    | 43    | 13    | –          | 30,2       |
| Автоцистерны, шт.  | 497   | 606   | 739   | 815   | 331   | 565   | 549   | 110,5      | 97,2       |

Государственная поддержка оказывает положительное влияние и на легкую промышленность города. Так, импульс её развитию придал пилотный инвестиционный проект «Развитие льняного комплекса Вологодской области путем межотраслевой и межрегиональной кооперации». Показатели этой отрасли, которые были низкими и крайне низкими по сравнению с показателями других отраслей, в 2010 г. стали превосходить их. Подтверждением смены тенденции может служить динамика доли легкой промышленности в объеме отгруженных товаров обрабатывающими производствами: в 2005–2007 гг. – снижение с 1,9 до 0,9%, в 2007–2011 гг. – увеличение до 1,7%.

Рост доли легкой промышленности обуславливается, прежде всего, увеличением производства льняных тканей (за 2008–2011 гг. – в 1,6 раза), постельного белья (в 3,5 раза) и швейных изделий (с 2006 по 2009 г. на 20,3%; табл. 2.5).

Таблица 2.5. **Производство важнейших видов продукции предприятиями легкой промышленности Вологды**

| Вид продукции                 | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2011 г. к  |            |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------|------------|
|                               |         |         |         |         |         |         | 2006 г., % | 2010 г., % |
| Ткани, всего, тыс. кв. м      | 7265    | 4383    | 4807    | 4542    | н/д     | н/д     | 62,5*      | 94,5**     |
| Льняная пряжа однониточная, т | 869     | 599     | 408     | 374     | н/д     | н/д     | 43,0*      | 91,7**     |
| Швейные изделия, млн. руб.    | 103,0   | 110,6   | 120,8   | 123,9   | н/д     | н/д     | 120,3*     | 102,6**    |
| Льняные ткани, тыс. пог. м    | н/д     | н/д     | 3513    | 3340    | 5016    | 5538    | –          | 157,6***   |
| Постельное белье, тыс. шт.    | н/д     | н/д     | 5,7     | 8,3     | 5,1     | 20,2    | –          | 354,4***   |
| Трикотажные изделия, тыс. шт. | н/д     | н/д     | 69,0    | 64,6    | 68,0    | 56,5    | –          | 81,9***    |
| Рукавицы, тыс. пар            | н/д     | н/д     | 2,6     | 5,8     | 1,8     | –       | –          | –          |
| Брюки, тыс. шт.               | н/д     | н/д     | 0,5     | 0,5     | 0,2     | н/д     | –          | –          |

\* 2009 г. к 2006 г., %.  
 \*\* 2009 г. к 2008 г., %.  
 \*\*\* 2011 г. к 2008 г., %.

Следует отметить, что почти всю продукцию изготавливают несколько крупных предприятий: ОАО «Вологодский текстиль», ОАО «Стиль Вологды», ООО «Нерум», ООО «Стиль», ООО «Норд Стиль», ООО «Дизайн», ООО «ПТК «Волтри-евродизайн» и ОАО «Овчинно-меховая фабрика». В 2011 г. на их долю пришлось 98,4% отгруженной продукции.

Объемы производства легкой промышленности Вологды в последние годы изменялись разнонаправленно. До 2007 г. наблюдалось их снижение (с 2005 по 2007 г. – на 43,4%), после этого начался рост, прежде всего, объемов текстильной продукции – сначала медленный (за 2007–2009 гг. – на 9,7%), а с 2009 г. – стремительный (к 2010 г. на 51,4%).

Нестабильное развитие демонстрирует и деревообрабатывающая промышленность, которая представлена предприятиями по производству пиломатериалов, погонажных изделий, мебели, лыж, санитарно-гигиенических изделий, топливных гранул, газет, упаковочной продукции и др.

Объем продукции, отгруженной деревообрабатывающими предприятиями<sup>2</sup> с 2007 по 2011 г., снизился на 7,6%. Наибольшее сокращение наблюдалось в производстве пиломатериалов и оконных блоков – на 34,8 и 52,9% соответственно (табл. 2.6).

<sup>2</sup> В понятие «деревообрабатывающие предприятия» здесь включены предприятия по производству изделий из дерева и обработке древесины (раздел DD по ОКВЭД), а также предприятия целлюлозно-бумажной отрасли и осуществляющие издательскую и полиграфическую деятельность (раздел DE по ОКВЭД).

Таблица 2.6. Производство важнейших видов продукции деревообрабатывающими предприятиями Вологды

| Вид продукции                      | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2011 г. к     |               |
|------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|---------------|
|                                    |         |         |         |         |         | 2007 г.,<br>% | 2010 г.,<br>% |
| Деловая древесина, тыс. пл. куб. м | 108,5   | 85,3    | 106,6   | н/д     | н/д     | –             | –             |
| Пиломатериалы, тыс. куб. м         | 44,8    | 31,6    | 28,8    | 28,2    | 29,2    | 65,2          | 103,5         |
| Мебель (без встроенной), млн. руб. | 603,2   | 686,7   | 475,2   | 559,3   | 714,2   | 118,4         | 127,7         |
| Лыжи, пар                          | 32601   | 25311   | 13106   | 21491   | 37257   | 114,3         | 173,4         |
| Дверные блоки, тыс. кв. м          | н/д     | 43,7    | 27,4    | 26,0    | 399,6   | В 9,1 п.*     | В 15,4 п.     |
| Оконные блоки, тыс. кв. м          | н/д     | 14,0    | 17,4    | 12,5    | 6,6     | 47,1*         | 52,8          |
| Туалетная бумага, тыс. рул.        | 12974,8 | 11342   | 9395,3  | н/д     | н/д     | –             | –             |
| Газеты, млн. шт.                   | 85,4    | 88,0    | 63,4    | 67,2    | 106,8   | 125,1         | 158,9         |
| * 2011 г. к 2008 г., %.            |         |         |         |         |         |               |               |

Большинство деревообработчиков Вологды занимается производством и реализацией деловой древесины и пиломатериалов. К таким предприятиям относятся ООО «Вологдалес», ОАО «Корпорация Вологда-леспром», ОАО «Вологда-лестопром», ЗАО «Вологодские лесопромышленники», ООО «Древмаш», ООО «Кронлес» и др.

В то же время город более заинтересован в более глубокой переработке дерева, которая включает производство строительных материалов из дерева, а также окон, дверей, мебели и т.п. Однако полный цикл переработки древесины, начиная с распиловки круглого леса и заканчивая сборкой домов, строительных конструкций и т.п., могут выполнить лишь немногие вологодские предприятия. К такому типу предприятий относятся ООО «Завод клееных деревянных конструкций», ООО «ДОЗ №7», ООО ПКФ «Евросервис», ООО «МОНЗА-Вологда» и некоторые другие.

Важной характеристикой развития промышленности является наличие качественных трудовых ресурсов. В обрабатывающей промышленности Вологды в 2011 г. было занято 16,8 тыс. человек (15,1% занятого населения города). Для обрабатывающих производств города характерна та же негативная тенденция сокращения численности их работников, что и для России в целом, СЗФО и Вологодской области. За период с 2005 по 2011 г. этот показатель уменьшился на 11,9% (табл. 2.7).

Таблица 2.7. Численность занятых в обрабатывающих производствах

| Территория   | Год         |             |             |             |             |             |             | 2011 г. к        |                  |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|------------------|
|  | 2005        | 2006        | 2007        | 2008        | 2009        | 2010        | 2011        | 2005 г., %       | 2010 г., %       |
| <i>Среднегодовая численность работников, тыс. чел.</i>                       |             |             |             |             |             |             |             |                  |                  |
| РФ   | 11505,7     | 11358,8     | 11367,6     | 11190,9     | 10385,0     | 10291,9     | 10281,0     | 89,4             | 99,9             |
| СЗФО   | 1182,0      | 1181,8      | 1167,8      | 1136,5      | 1056,2      | 1068,0      | 1065,2      | 90,1             | 99,7             |
| ВО   | 144,0       | 139,8       | 139,9       | 134,2       | 122,8       | 127,3       | 125,4       | 87,1             | 98,5             |
| <b>Вологда</b>   | <b>20,2</b> | <b>19,6</b> | <b>19,9</b> | <b>20,1</b> | <b>18,6</b> | <b>18,3</b> | <b>17,8</b> | <b>88,1</b>      | <b>97,3</b>      |
| Череповец  | 69,1        | 66,6        | 64,4        | 62,5        | 54,5        | 52,8        | 53,6        | 77,6             | 101,5            |
| <i>Доля занятых в обрабатывающих производствах в общем объеме занятых, %</i> |             |             |             |             |             |             |             |                  |                  |
| РФ   | 17,2        | 16,9        | 16,7        | 16,3        | 15,4        | 15,2        | 15,2        | -2,0 п.п.        | 0 п.п.           |
| СЗФО   | 17,5        | 17,4        | 17,0        | 16,6        | 15,7        | 15,8        | 15,7        | -1,8 п.п.        | -0,1 п.п.        |
| ВО   | 23,8        | 22,9        | 22,8        | 22,0        | 20,6        | 21,3        | 21,3        | -2,5 п.п.        | 0 п.п.           |
| <b>Вологда</b>   | <b>16,4</b> | <b>15,4</b> | <b>15,3</b> | <b>15,0</b> | <b>14,1</b> | <b>17,6</b> | <b>16,9</b> | <b>+0,5 п.п.</b> | <b>-0,7 п.п.</b> |
| Череповец  | 55,5        | 51,8        | 50,0        | 50,5        | 49,0        | 52,9        | 53,8        | -1,7 п.п.        | +0,9 п.п.        |

В разрезе отраслей наибольший удельный вес в структуре численности занятых в обрабатывающих производствах приходится на предприятия машиностроения и металлообработки (в 2011 г. – 44,2%, или 7369 чел.) и пищевой промышленности (28,7%, или 4790 чел.). Среди них следует выделить ЗАО «Вологодский подшипниковый завод» (3201 чел.), ОАО «Вологодский оптико-механический завод» (2365 чел.), ОАО «Вологодский вагоноремонтный завод» (1104 чел.), ОАО «Вологодский завод строительных конструкций и дорожных машин» (1032 чел.) и ПК «Вологодский молочный комбинат» (768 чел.).

В других обрабатывающих производствах в 2011 г. было занято 27,1% работников, в том числе в легкой промышленности – 4,4%, в деревообработке – 0,9%.

За 2007–2011 гг. численность работников увеличилась только в производстве пищевых продуктов (на 8,5%) и в обработке древесины и производстве изделий из дерева (на 33,9%; табл. 2.8). Во всех остальных производствах наблюдалось уменьшение численности работников. Наибольшее снижение было характерно для текстильного и швейного производства (на 37%) и производства готовых металлических изделий (на 38,4%).

В значительной степени отток персонала из обрабатывающей промышленности (либо в другие сферы экономики города, либо в другие регионы России) обусловлен низким уровнем оплаты труда.

Таблица 2.8. Среднесписочная численность работников обрабатывающих производств Вологды, чел.

| Вид экономической деятельности   | Год   |       |       |       |       | 2011 г. к  |            | Удельный вес* |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|------------|------------|---------------|
|  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2007 г., % | 2010 г., % |               |
| Обрабатывающие производства  | 19879 | 20086 | 18629 | 18263 | 16765 | 84,3       | 91,8       | 100,0         |
| Производство пищевых продуктов   | 4415  | 4334  | 4888  | 5026  | 4790  | 108,5      | 95,3       | 28,6          |
| Машиностроение и металлообработка  | 9644  | 9485  | 8305  | 7739  | 7369  | 76,4       | 95,2       | 44,0          |
| Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий                     | 2504  | 2391  | 2090  | 1938  | 1543  | 61,6       | 79,6       | 9,2           |
| Производство машин и оборудования  | 5485  | 5242  | 4511  | 4181  | 4455  | 81,2       | 106,6      | 26,6          |
| Производство транспортных средств и оборудования   | 1655  | 1852  | 1704  | 1620  | 1371  | 82,8       | 84,6       | 8,2           |
| Текстильное и швейное производство   | 1174  | 903   | 732   | 748   | 740   | 63,0       | 98,9       | 4,4           |
| Обработка древесины и производство изделий из дерева   | 118   | 365   | 223   | 177   | 158   | 133,9      | 89,3       | 0,9           |
| Прочие производства  | 4528  | 4999  | 4481  | 4573  | 3708  | 81,9       | 81,1       | 22,1          |
| * Удельный вес отрасли в общей численности работников обрабатывающих производств в 2011 г., %. |       |       |       |       |       |            |            |               |

Среднемесячная начисленная заработная плата работников предприятий обрабатывающей промышленности Вологды значительно уступает соответствующему показателю по РФ, СЗФО, Вологодской области и Череповцу (табл. 2.9). Кроме того, ее падение в 2009 г. относительно 2008 г. было самым большим (на 13%), а рост в 2010 г. – самым незначительным среди перечисленных территорий.

За период 2007–2011 гг. среднемесячная зарплата в обрабатывающей промышленности Вологды увеличилась в производстве пищевых продуктов (на 6%), машин и оборудования (на 7,4%), транспортных средств и оборудования (на 8,5%), текстильном и швейном производстве (на 33,1%), а также в обработке древесины и производстве изделий из дерева (в 2,1 раза; табл. 2.10).

Таблица 2.9. **Среднемесячная начисленная заработная плата работников обрабатывающих производств, руб. (в ценах 2011 г.)**

| Территория     | 2005 г.      | 2006 г.      | 2007 г.      | 2008 г.      | 2009 г.      | 2010 г.      | 2011 г.      | 2011 г. к     |               |
|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|
|                |              |              |              |              |              |              |              | 2005 г.,<br>% | 2010 г.,<br>% |
| РФ             | 13706        | 15134        | 17532        | 19149        | 17719        | 19078        | 22055        | 160,9         | 115,6         |
| СЗФО           | 16658        | 18402        | 21210        | 22824        | 21918        | 23285        | 24386        | 146,4         | 104,7         |
| ВО             | 18612        | 19874        | 22146        | 23453        | 22173        | 23836        | 24976        | 134,2         | 104,8         |
| <b>Вологда</b> | <b>13919</b> | <b>15583</b> | <b>18071</b> | <b>19035</b> | <b>16557</b> | <b>17228</b> | <b>18756</b> | <b>134,8</b>  | <b>108,9</b>  |
| Череповец      | 24338        | 25559        | 28805        | 29951        | 28694        | 32053        | 33132        | 136,1         | 103,4         |

Таблица 2.10. **Среднемесячная начисленная заработная плата работников обрабатывающих производств Вологды, руб. (в ценах 2011 г.)**

| Вид экономической деятельности   | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2011 г. к     |               | Отноше-<br>ние* |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------------|---------------|-----------------|
|  |         |         |         |         |         | 2007 г.,<br>% | 2010 г.,<br>% |                 |
| Производство пищевых продуктов   | 22820   | 24437   | 22687   | 21578   | 24180   | 106,0         | 112,1         | 114,5           |
| Машиностроение и металлообработка  | 21268   | 22137   | 17200   | 19669   | 21087   | 99,2          | 107,2         | 99,8            |
| Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий   | 27744   | 27988   | 24918   | 22289   | 23193   | 83,6          | 104,1         | 109,8           |
| Производство машин и оборудования  | 17985   | 18553   | 13054   | 16788   | 19323   | 107,4         | 115,1         | 91,5            |
| Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования  | 31640   | 31822   | 24840   | 27001   | 25863   | 81,7          | 95,8          | 122,4           |
| Производство транспортных средств и оборудования   | 20628   | 22407   | 19116   | 19696   | 22378   | 108,5         | 113,6         | 105,9           |
| Текстильное и швейное производство   | 9132    | 8906    | 10528   | 10381   | 12151   | 133,1         | 117,0         | 57,5            |
| Деревообработка  | 15234   | 16587   | 26391   | 19486   | 16077   | 105,5         | 82,5          | 76,1            |
| Обработка древесины и производство изделий из дерева   | 7204    | 14223   | 33755   | 18453   | 15453   | 214,5         | 83,7          | 73,1            |
| Издательская и полиграфическая деятельность  | 17836   | 18950   | 17216   | 20078   | 16609   | 93,1          | 82,7          | 78,6            |
| * Отношение заработной платы в отрасли к средней заработной плате работников по обрабатывающим производствам в 2011 г., %. |         |         |         |         |         |               |               |                 |

Самый высокий уровень заработной платы в обрабатывающей промышленности города имеют производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования (122,4% к среднему уровню по обрабатывающим производствам в 2010 г.) и готовых металлических изделий (109,8%). Наиболее низкую зарплату получают работники текстильных и швейных производств (57,5%) и в сфере обработки древесины и производства изделий из дерева (73,1%).

Невысокий уровень оплаты труда обусловлен, во-первых, спецификой работы и производимой продукцией (на производствах задействована значительная доля низкоквалифицированного персонала), во-вторых, финансовыми трудностями предприятий.

Для развития промышленности жизненно необходимы финансовые ресурсы. Однако падение объемов производства обрабатывающих предприятий Вологды сопровождалось ухудшением их финансовых результатов. Особенно резко доходы снизились в 2009 г., в результате чего сальдированный финансовый результат обрабатывающих производств города составил лишь 60% от уровня 2008 г. В целом по России, СЗФО и Вологодской области наблюдалась схожая ситуация (табл. 2.11). Тем не менее, когда в 2010 г. на рассматриваемых территориях финансовое положение обрабатывающих предприятий стало улучшаться, в Вологде оно продолжило ухудшаться.

В итоге и без того невысокий сальдированный финансовый результат обрабатывающих предприятий Вологды в расчете на душу населения сократился еще больше. В 2011 г. данный показатель был ниже среднего по России в 11,8 раза, а в сравнении со средним по СЗФО – в 25,5 раза.

Таблица 2.11. Показатели финансовой деятельности обрабатывающих производств

| Территория  | 2005 г.     | 2006 г.     | 2007 г.     | 2008 г.     | 2009 г.     | 2010 г.     | 2011 г.     | 2011 к      |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|   |             |             |             |             |             |             |             | 2005 г., %  | 2010 г., %  |
| <i>Сальдированный финансовый результат, млн. руб. (в ценах 2011 г.)</i>                   |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| РФ  | 1789003     | 2490577     | 2765011     | 1848586     | 1303221     | 1793870     | 2013313     | 112,5       | 112,2       |
| СЗФО  | 225966      | 394695      | 486433      | 389620      | 260772      | 294931      | 418531      | 185,2       | 141,9       |
| ВО  | 89976       | 85861       | 102297      | 110003      | 11995       | -24311      | 17325       | 19,3        | –           |
| <b>Вологда</b>  | <b>1242</b> | <b>1600</b> | <b>1865</b> | <b>1754</b> | <b>1084</b> | <b>545</b>  | <b>376</b>  | <b>30,3</b> | <b>69,0</b> |
| Череповец   | 35679       | 84566       | 100073      | 109502      | 12692       | -23998      | 17317       | 48,5        | –           |
| <i>Сальдированный финансовый результат, тыс. руб. на душу населения (в ценах 2011 г.)</i> |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| РФ  | 12,5        | 17,4        | 19,4        | 13,0        | 9,1         | 12,6        | 14,1        | 112,3       | 112,1       |
| СЗФО  | 16,6        | 28,9        | 35,7        | 28,6        | 19,2        | 21,6        | 30,6        | 184,8       | 141,6       |
| ВО  | 72,9        | 70,0        | 83,9        | 90,6        | 9,9         | -20,2       | 14,5        | 19,8        | –           |
| <b>Вологда</b>  | <b>4,2</b>  | <b>5,4</b>  | <b>6,4</b>  | <b>6,0</b>  | <b>3,7</b>  | <b>1,8</b>  | <b>1,2</b>  | <b>28,6</b> | <b>68,5</b> |
| Череповец   | 115,7       | 274,8       | 324,9       | 354,4       | 40,9        | -76,7       | 55,0        | 47,6        | –           |
| <i>Удельный вес убыточных предприятий, %</i>  |             |             |             |             |             |             |             |             |             |
| РФ  | 34,0        | 31,3        | 24,1        | 25,0        | 28,3        | 27,9        | 36,6        | +2,6        | +8,7        |
| СЗФО  | 31,0        | 28,3        | 23,9        | 26,8        | 30,4        | 25,3        | 31,2        | +0,2        | +5,9        |
| ВО  | 33,8        | 30,4        | 24,8        | 30,7        | 36,7        | 28,0        | 28,6        | -5,2        | +0,6        |
| <b>Вологда</b>  | <b>31,1</b> | <b>27,1</b> | <b>24,1</b> | <b>30,1</b> | <b>36,1</b> | <b>31,6</b> | <b>24,5</b> | <b>-6,6</b> | <b>-7,1</b> |
| Череповец   | 32,6        | 27,3        | 19,8        | 27,3        | 27,2        | 18,9        | 25,0        | -7,6        | +6,1        |

С 2007 по 2011 г. ухудшение финансовых результатов было характерно практически для всех видов обрабатывающих производств Вологды (табл. 2.12). Сальдированный финансовый результат предприятий машиностроения и металлообработки снизился в 4 раза. При этом в производстве машин и оборудования данный показатель в 2011 г. составил менее 11% от уровня 2007 г. Сальдированный финансовый результат пищевых предприятий снизился в указанный период на 92,7%, предприятий, осуществляющих издательскую и полиграфическую деятельность, – более чем на 31%. Организации, занимающиеся обработкой древесины и производящие изделия из дерева, получили убыток от своей деятельности.

Единственной отраслью, динамика сальдированного финансового результата которой в 2007–2011 гг. была положительной, оказалась легкая.

Таблица 2.12. Сальдированный финансовый результат обрабатывающих производств Вологды, млн. руб. (в ценах 2011 г.)

| Вид экономической деятельности   | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2011 г. к  |            |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|------------|------------|
|  |         |         |         |         |         | 2007 г., % | 2010 г., % |
| Производство пищевых продуктов   | 419,0   | 420,0   | 319,8   | 277,6   | 30,6    | 7,3        | 11,0       |
| Машиностроение и металлообработка  | 1116,3  | 935,9   | 277,9   | 60,9    | 277,2   | 24,8       | 455,1      |
| Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий | 493,3   | 543,2   | 383,9   | 118,5   | 142,9   | 29,0       | 120,6      |
| Производство машин и оборудования  | 505,1   | 218,1   | -32,1   | -47,2   | 53,5    | 10,6       | –          |
| Производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования  | 30,0    | 15,4    | 8,3     | 18,3    | 41,7    | 139,0      | 228,1      |
| Производство транспортных средств и оборудования                           | 88,0    | 159,1   | -82,3   | -28,6   | 39,1    | 44,5       | –          |
| Текстильное и швейное производство   | -5,2    | 16,7    | 12,3    | 16,1    | 138,1   | –          | 855,1      |
| Деревообработка  | 9,8     | -0,3    | -69,5   | -108,3  | -386,9  | –          | –          |
| Обработка древесины и производство изделий из дерева                       | 0,4     | -2,6    | -78,5   | -120,0  | -393,4  | –          | –          |
| Издательская и полиграфическая деятельность                                | 9,4     | 2,3     | 9,1     | 11,6    | 6,5     | 68,8       | 55,6       |

Что касается удельного веса убыточных обрабатывающих производств Вологды (в 2011 г. – 24,5%), то он ниже показателей страны, округа и региона. Однако, принимая во внимание невысокий сальдированный финансовый результат обрабатывающих производств города

в расчете на душу населения, можно предположить, что прибыльные предприятия Вологды менее успешны (в финансовом плане), чем предприятия других рассматриваемых территорий.

Невысокие финансовые результаты обрабатывающих производств Вологды привели к тому, что они перестали являться достаточно привлекательными объектами для инвестирования. В 2011 г. на долю обрабатывающих предприятий города пришлось лишь 1,4% инвестиций Вологодской области.

С 2003 по 2008 г. объем капложений в обрабатывающие производства Вологды вырос в 3,2 раза (больше, чем в целом по России, СЗФО и Вологодской области, где данный показатель увеличился в 2, 1,9 и 2,5 раза соответственно). Однако мировой финансово-экономический кризис крайне негативно отразился на активности всех субъектов инвестиционной деятельности – в 2009–2011 гг. объемы инвестиций упали более чем на треть (табл. 2.13).

Таблица 2.13. Показатели инвестиционной деятельности обрабатывающих производств

| Территория  | 2005 г.    | 2006 г.    | 2007 г.    | 2008 г.    | 2009 г.    | 2010 г.    | 2011 г.    | 2011 к        |               |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------|---------------|
|   |            |            |            |            |            |            |            | 2005 г.,<br>% | 2010 г.,<br>% |
| <i>Инвестиции в основной капитал, млрд. руб. (в ценах 2011 г.)</i>                  |            |            |            |            |            |            |            |               |               |
| РФ  | 1009,3     | 1177,9     | 1445,3     | 1588,3     | 1331,1     | 1410,9     | 1384,6     | 137,2         | 98,1          |
| СЗФО  | 126,6      | 154,7      | 175,2      | 185,7      | 150,9      | 159,7      | 180,7      | 142,8         | 113,2         |
| ВО  | 35,2       | 35,3       | 36,8       | 31,6       | 22,4       | 21,8       | 22,9       | 65,1          | 105,2         |
| <b>Вологда</b>  | <b>1,4</b> | <b>1,8</b> | <b>2,2</b> | <b>2,6</b> | <b>1,8</b> | <b>1,8</b> | <b>1,7</b> | <b>124,6</b>  | <b>95,9</b>   |
| Череповец   | 28,1       | 24,6       | 22,3       | 21,4       | 12,3       | 12,0       | 18,0       | 64,1          | 150,7         |
| <i>Инвестиции в основной капитал, тыс. руб. на душу населения (в ценах 2011 г.)</i> |            |            |            |            |            |            |            |               |               |
| РФ  | 7,1        | 8,2        | 10,1       | 11,1       | 9,3        | 9,9        | 9,7        | 136,9         | 98,0          |
| СЗФО  | 9,3        | 11,3       | 12,9       | 13,6       | 11,1       | 11,7       | 13,2       | 142,4         | 112,9         |
| ВО  | 28,5       | 28,8       | 30,1       | 26,0       | 18,5       | 18,1       | 19,1       | 67,1          | 105,4         |
| <b>Вологда</b>  | <b>4,6</b> | <b>6,0</b> | <b>7,4</b> | <b>8,8</b> | <b>6,0</b> | <b>5,7</b> | <b>5,4</b> | <b>117,6</b>  | <b>95,1</b>   |
| Череповец   | 91,2       | 79,8       | 72,3       | 69,2       | 39,8       | 38,2       | 57,3       | 62,8          | 149,8         |

По объему инвестиций в обрабатывающие предприятия в расчете на душу населения Вологда существенно уступает другим рассматриваемым территориальным системам (РФ – в 1,8 раза, СЗФО – в 2,4 раза, Вологодской области – в 3,5 раза в 2011 г.).

Причем начиная с 2008 г. отставание имеет тенденцию к увеличению. Причиной этого можно назвать снижение финансовой помощи обрабатывающим предприятиям города со стороны регионального бюджета, который с 2009 г. стал остродефицитным и сократил рас-

ходы практически по всем направлениям поддержки обрабатывающих производств. Так, только за 2009 г. из регионального бюджета в обрабатывающие предприятия Вологды было вложено на 57% меньше средств, чем в 2008 г. Схожая ситуация наблюдалась и в последующие годы.

Структура инвестиций в обрабатывающие производства Вологды в 2011 г. выглядела следующим образом: 55,5% инвестиций было вложено в производство пищевых продуктов, 21,7% – в текстильное и швейное производство, 3,9% – в машиностроение и металлообработку.

Высокий спрос на продукцию пищевой отрасли делает её привлекательной для инвестирования. Поэтому на ближайшие годы запланирована модернизация существующих и строительство новых объектов пищевой промышленности (табл. 2.14). Прежде всего, речь идет о реконструкции мощностей по производству хлебобулочных изделий и молочных продуктов (модернизация колбасных производств на большинстве предприятий была осуществлена в предыдущие годы).

Таблица 2.14. **Запланированные инвестиционные проекты в обрабатывающих производствах Вологды на 2011–2013 гг., млн. руб.**

| Предприятие   | Год    |        |       |        |
|---|--------|--------|-------|--------|
|   | 2011   | 2012   | 2013  | Итого  |
| <i>Производство пищевых продуктов</i>                             |        |        |       |        |
| Филиал ООО «Нестле» в Вологде                                     | 40,0   | 80,0   | 180,0 | 300,0  |
| ООО «Вологодское мороженое»                                       | 162,5  | 125,0  | 62,5  | 350,0  |
| ООО «МиМП»  | 26,9   | 150,0  | 250,0 | 426,9  |
| ОАО «Славянский хлеб»   | 40,8   | 21,1   | 20,0  | 81,9   |
| ЗАО «Вологодский хлебокомбинат»                                   | –      | 20,0   | 5,0   | 25,0   |
| ПК «Вологодский молочный комбинат»                                | 3,0    | 6,0    | 6,0   | 15,0   |
| ИП Чашин  | 15,0   | –      | –     | 15,0   |
| ФГУП «Учебно-опытный молочный завод» ВГМХА                        | 20,0   | 25,0   | 39,0  | 84,0   |
| <i>Машиностроение и металлообработка</i>                          |        |        |       |        |
| ОАО «Транс-Альфа Электро»   | 28,0   | –      | –     | 28,0   |
| ОАО «Вологодский машиностроительный завод»                        | 20,5   | 3,2    | –     | 23,7   |
| ОАО «Вологодский завод строительных конструкций и дородных машин» | 2,5    | –      | –     | 2,5    |
| ОАО «Вологодский оптико-механический завод»                       | 164,4  | –      | –     | 164,4  |
| ОАО «Ротор»   | 2,6    | –      | –     | 2,6    |
| ООО «Вологодские машины»  | 13,5   | –      | –     | 13,5   |
| ОАО «Северный коммунар»   | 104,0  | 503,0  | –     | 607,0  |
| ЗАО «Вологодский подшипниковый завод»                             | 53,1   | 15,6   | –     | 68,7   |
| <i>Текстильное и швейное производство</i>                         |        |        |       |        |
| ОАО «Вологодский текстиль»  | 1364,9 | 1665,4 | 115,2 | 3145,5 |

Для пищевых предприятий центральных и северо-западных регионов России характерна ориентация на столичных потребителей. В этом плане предприятия Вологды имеют инфраструктурные преимущества благодаря наличию транспортного узла, который позволяет диверсифицировать поставки, а также местного сырья для производства продуктов питания. Не случайно ООО «Нестле» в 2011 г. построило в Вологде строительство фабрики по производству каш и создало транспортного подразделения, чтобы напрямую поставлять продукцию в Москву, Санкт-Петербург и в другие близлежащие крупные города. Группа компаний «Айсберри» начала в 2008 г. строительство нового современного завода на базе приобретенных мощностей в Вологде. В результате масштабного строительства уже к 2009 г. объем производственных мощностей был увеличен вдвое. В итоге ООО «Вологодское мороженое» стало крупнейшим предприятием по производству мороженого в России.

В условиях недостатка денежных ресурсов и при низких финансовых показателях обрабатываемыми предприятиями города запланирована модернизация и постройка новых линий по производству продукции.

Среди машиностроительных предприятий наибольшие средства будут привлечены в производство тепловизоров для Вооруженных Сил РФ (ОАО «ВОМЗ») и низкопольных автобусов и троллейбусов для общественных нужд Вологды (ОАО «Вологодский машиностроительный завод», ОАО «Транс-Альфа Электро» и ОАО «Северный коммунары»).

Принятая Программа «Развитие льняного комплекса Вологодской области путем межотраслевой и межрегиональной кооперации» может изменить негативные тенденции, обеспечив предприятия легкой промышленности необходимыми для развития средствами технического перевооружения и модернизации производства, а также создания новых высокопроизводительных производств. В рамках данной Программы в 2011–2013 гг. в ОАО «Вологодский текстиль» планируется вложить более 3 млрд. руб.

В целом в функционировании обрабатывающих производств Вологды в последние годы сложились следующие тенденции.

1. Количество промышленных предприятий города и занятых на них работников устойчиво сокращается. Сокращение происходит главным образом за счет снижения численности работников деревообрабатывающих, текстильных и машиностроительных производств.

2. Темпы прироста объемов производства в течение многих лет, вплоть до начала мирового финансово-экономического кризиса в 2008 г., были положительными. После двухлетнего падения (2008–2009 гг.)

промышленное производство возобновило рост. За период с 2005 по 2011 г. наибольший рост был зафиксирован в производстве пищевых продуктов (на 33,9%) и транспортных средств и оборудования (на 41,3%).

3. Объем товаров, отгруженных обрабатывающими производствами Вологды в расчете на душу населения, существенно ниже среднего по России, СЗФО и Череповцу (в 2011 г. – соответственно в 1,8; 2,8 и 11,6 раза).

4. В докризисные годы финансовое состояние предприятий обрабатывающей промышленности Вологды имело тенденцию к улучшению, однако за 2009–2011 гг. они потеряли все свои предыдущие достижения.

5. Четверть обрабатывающих производств города – убыточные, а прибыль финансово успешных предприятий в расчете на душу населения намного меньше, чем прибыль производств Череповца, СЗФО, области и России в целом.

6. Оплата труда работников обрабатывающих производств Вологды находится ниже уровня страны, округа, области и Череповца, причем с каждым годом этот разрыв увеличивается.

7. В течение длительного периода наблюдается недофинансирование обрабатывающих производств города: объем инвестиций в предприятия Вологды в расчете на душу населения на порядок ниже, чем в России, СЗФО, Вологодской области и Череповце.

Наряду с внутренними факторами, на промышленность Вологды оказывает влияние широкий спектр внешних факторов: политико-правовых, экономических, социальных и технологических.

### **Политико-правовые факторы.**

Успешное развитие промышленного производства невозможно без развитой политико-правовой среды, существующей в государстве, регионе и городе. Ее основными компонентами являются:

- промышленная политика;
- правовое регулирование промышленного производства.

#### **1. Промышленная политика.**

В настоящее время на государственном уровне не обозначена четко выстроенная концепция развития промышленности в России. Отсутствие долгосрочной стратегической политики в отношении промышленного производства, а также твердая уверенность ответственных за формирование промышленной политики чиновников в том, что рыночные отношения самостоятельно сформируют конкурентную среду,

приводит к неравным условиям ведения производственной деятельности у различных хозяйствующих субъектов, дестабилизирует развитие определенных отраслей промышленности, тем самым замедляя развитие всей экономики страны. Принимаемые на уровне Федерации программы носят не стратегический (долгосрочный), а «пожарный» характер и направлены на разрешение проблемных ситуаций, складывающихся в отдельных отраслях промышленности. Эти программы и стратегии никак не связаны друг с другом, в них отсутствует единый вектор, в направлении которого должна развиваться вся российская промышленность<sup>3</sup>.

Региональные программы, стратегии и планы развития промышленности также носят краткосрочный или среднесрочный характер. Хотя они и содержат больше конкретики, чем федеральные, эти документы направлены на оказание содействия тем отраслям, которые играют значительную роль в экономике региона.

Возможности развития промышленности конкретной территории в отсутствие сформулированных на уровне государства стратегических ориентиров и реальных программ реализации этих стратегий сильно ограничены. Важнейшие нормативно-правовые акты, определяющие политику государства в промышленности, не имеют своего логического продолжения в виде принятия соответствующих программ, которые содержали бы механизмы, с помощью которых заявленные приоритеты развития промышленности могут быть достигнуты. В таких условиях муниципальные образования могут лишь поддерживать функционирующие на их территории предприятия в рамках продолжающегося тренда снижения их значимости в мировой промышленности.

Поэтому городу приходится реализовывать промышленную политику в условиях отсутствия у федеральных и региональных властей четкого представления о будущем промышленности.

## *2. Правовое регулирование промышленного производства.*

Вторым существенным ограничением для развития промышленности Вологды является нормативная база, регулирующая деятельность промышленных предприятий как на федеральном, так и на региональном уровне.

---

<sup>3</sup> Глазьев С.Ю. Тенденции и проблемы экономического развития России // Современная конкуренция. – 2007. – С. 28-50.

Принятые в последние годы Бюджетный, Налоговый и Таможенный кодексы ограничили возможности федеральных и региональных органов власти в проведении промышленной политики по отношению к отдельным секторам экономики. В результате предприятия сырьевых (экспортных) отраслей, несмотря на очевидные преимущества в возможностях развития (гораздо более высокие прибыли и, как следствие, больший объем средств для дальнейшего развития), имеют те же права и обязанности, что и обрабатывающие предприятия.

Законодательством прямо запрещено применение дискриминационных мер в сфере налогообложения по отношению к формам собственности и страновому происхождению капитала, введение налогов, нарушающих единое экономическое пространство, предоставление индивидуальных налоговых льгот.

В свою очередь, те налоговые инструменты, которые могут быть использованы в целях промышленной политики (налоговые льготы, специальные налоговые режимы, изменение сроков уплаты налогов), связаны со значительными потерями для федерального и регионального бюджетов.

Определенные в законодательстве разнообразные бюджетные механизмы, которые могут быть использованы в целях проведения промышленной политики, касаются бюджетных субсидий, субвенций, бюджетных кредитов и бюджетных инвестиций. Хотя федеральное бюджетное законодательство позволяет осуществлять целевые меры по поддержке широкого спектра отраслей, однако отрасли хозяйства жестко разграничены по уровням бюджетов, которые могут осуществлять подобную поддержку. При этом не предусмотрено ни образование внебюджетных фондов для проведения подобных мероприятий, ни расходование средств внебюджетных фондов на осуществление мер промышленной политики.

Никаких законодательных актов во исполнение высоких целей, заявленных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г., применительно к промышленности не было принято.

Таким образом, современные политико-правовые угрозы развитию промышленности Вологды состоят в следующем.

1. Промышленность Вологды будет вынуждена развиваться в условиях отсутствия четкого сформулированной государственной политики в данной сфере.

2. Продолжительность административной реформы, проводящейся в Вологодской области в течение последних нескольких лет, объективно снижает возможности влияния местных органов власти на тенденции развития промышленности.

3. В настоящее время большинство предприятий Вологды не только находятся в частной собственности, но и принадлежит внешним акционерам, что объективно затрудняет оказание на них какого-либо воздействия вне общих законодательных рамок. Поэтому ни регионы, ни тем более муниципалитеты самостоятельно не могут реально влиять на функционирующие на их территории частные предприятия без ведущей роли федеральных властей.

### **Экономические факторы.**

Промышленность города является частью не только российской, но и мировой промышленности, поэтому она подвергается влиянию как позитивных, так и негативных экономических тенденций.

Современной угрозой развитию промышленности является вступление России в ВТО без соответствующей подготовки хозяйствующих субъектов. В соответствии с расчетами, разработанными в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН<sup>4</sup>, потенциально выигрывают от присоединения России к ВТО металлургия, производство простых химических удобрений и предприятия ТЭК. Производство на этих предприятиях вырастет.

Напротив, сократится производство неконкурентоспособных по сравнению с ведущими мировыми производителями предприятий следующих отраслей:

- машиностроение;
- легкая промышленность;
- пищевая промышленность;
- сельское хозяйство (особенно животноводство);
- многие виды услуг (страховые, банковские, сетевые формы торговли).

---

<sup>4</sup> Минэкономразвития РФ определяет три характеристики, совокупность которых позволяет выделить отрасли, наиболее чувствительные к изменениям, которые произойдут после присоединения России к ВТО:

- 1) соотношение импортной и собственной продукции на внутреннем рынке;
- 2) доля экспорта в объеме производства отрасли;
- 3) доля в отрасли крупных и крупнейших компаний, способных конкурировать на внешних рынках.

Чем выше эти значения, тем менее чувствительна отрасль к вступлению в ВТО.

Следовательно, отрасли, являющиеся основой промышленности Вологды, по прогнозам экономистов, испытают на себе все негативные последствия вступления России в ВТО.

Серьезная подготовка к вступлению в ВТО была проведена лишь на уровне Федерации. В результате проведенной реформы федеральное законодательство практически соответствует всем требованиям Всемирной торговой организации. Однако ни на уровне Вологодской области, ни Вологды реальной подготовки к вступлению в ВТО не ведется.

Так, в соответствии с данными ежегодного опроса руководителей промышленных предприятий Вологодской области<sup>5</sup>, большинство из них (56,3%) отмечают тенденцию роста конкуренции со стороны зарубежных производителей. В то же время данные аналогичного общероссийского опроса показывают, что лишь 28,4% руководителей российских предприятий находят уровень конкуренции со стороны иностранных производителей высоким<sup>6</sup>. Следовательно, промышленники Вологды менее уверены в своих возможностях производить конкурентоспособную по сравнению с зарубежными аналогами продукцию, чем представители других российских регионов.

Руководители вологодских предприятий прогнозируют возникновение многочисленных трудностей, с которыми они столкнутся из-за своей неготовности работать в условиях ВТО (табл. 2.15).

Таблица 2.15. **Основные причины трудностей, с которыми придется столкнуться предприятиям Вологды после вступления России в ВТО** (% от числа ответивших)

| Вариант ответа  | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Устаревшее оборудование и технологии  | 77      | 70      | 60      | 75      | 72      | 69      | 69      |
| Неконкурентоспособность российской продукции по дизайну и качеству  | 52      | 55      | 42      | 59      | 50      | 51      | 57      |
| Повышение тарифов и цен естественных монополий до рыночных цен как обязательное условие для членства в ВТО* | –       | –       | –       | –       | –       | 51      | 53      |
| Отсутствие подготовленных специалистов в сфере внешней торговли   | 31      | 37      | 42      | 33      | 34      | 35      | 38      |
| * Данный вариант ответа впервые включен в анкету в 2010 г.  |         |         |         |         |         |         |         |

<sup>5</sup> Опрос проводился в мониторинговом режиме Институтом социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН) при участии авторов.

<sup>6</sup> Кувалин Д.Б., Моисеев А.К. Российские предприятия в середине 2008 г.: особенности поведения в предкризисной ситуации // Вопросы статистики. – 2009. – №5. – С. 131-146.

Однако большинство ответивших (64%) не видят смысла что-либо менять, заявляя об отсутствии прямых контактов с предприятиями и организациями стран дальнего зарубежья. Такие ответы свидетельствуют о том, что ведется недостаточная работа по разъяснению последствий вступления России в ВТО для предприятий. Даже руководители сравнительно крупных предприятий, работающих на внутреннем рынке, не отдают себе отчета в том, что главным последствием вступления страны в ВТО является повышение конкуренции с зарубежными производителями именно на внутреннем рынке и что вступление России в ВТО касается не только предприятий-экспортеров, но и всех российских предприятий.

Таким образом, предприятия, не осуществляющие внешнеторговую деятельность, не считают необходимым что-либо предпринимать для подготовки своих производств к усилению конкуренции на внутреннем рынке после вступления России в ВТО.

Кроме ВТО, угрозой для развития промышленности города является полное снятие ограничений во взаимной торговле со странами СНГ в рамках Таможенного союза. С одной стороны, такая политика позволит восстановить хозяйственные связи с бывшими советскими республиками, что позитивно скажется на ряде отраслей промышленности. С другой стороны, это откроет Россию для товаров государств-членов союза (прежде всего, машиностроительной и станкостроительной продукции, продукции пищевой и легкой промышленности).

Ничто не предвещает того, что жесткая конкурентная среда – одна из главных негативных сторон глобализации – будет уменьшаться. Напротив, все предприятия города будут все более ощущать давление со стороны как внутренних, так и внешних конкурентов.

Таким образом, отсутствие или низкий уровень конкурентных преимуществ будет способствовать закреплению периферийной модели промышленности города. В то же время без соответствующей подготовки промышленные предприятия Вологды не смогут соперничать за потребителя не только с сильнейшими мировыми игроками, которые обладают огромными ресурсами для освоения открывающихся рынков России, но и с аналогичными предприятиями России и СНГ, построенными для выпуска схожей продукции и потому являющимися естественными конкурентами для производителей Вологды.

### **Социальные факторы.**

Наблюдаемое усиление глобальной конкуренции охватывает традиционные рынки товаров, капиталов, технологий и рынок рабочей силы за счет возрастания роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития.

Уровень конкурентоспособности современной инновационной экономики в значительной степени определяется качеством профессиональных кадров. Невозможно увеличивать конкурентные позиции в мировой экономике за счет дешевизны рабочей силы и экономии на её образовании.

При этом качество технического образования в городе постоянно снижается. Все меньшее количество работников действительно способны работать даже на старых, не подвергавшихся в течение многих лет модернизации производствах. Внедрение же новых технологий потребует специалистов, подготовка которых в городе не ведется.

В настоящее время в Вологде четко выражены следующие проблемы:

- несоответствие между структурой вакансий и профессиями, специальностями и уровнем квалификации зарегистрированных безработных граждан;
- несоответствие уровня образования и квалификации выпускников имеющимся вакансиям;
- несоответствие характеристик вакансий притязаниям выпускников (в части уровня заработной платы и социальных гарантий);
- нежелание большинства работодателей вступать в диалог с профессиональными учебными заведениями;
- более высокие требования к квалификации работников, чем возможности выпускников (в части присваиваемых по окончании учебных заведений начального профессионального образования квалификационных разрядов).

Для исправления ситуации была принята Концепция кадровой политики муниципального образования «Город Вологда» до 2020 года «Вологда – город профессионалов», призванная создать условия для реализации возможностей кадрового потенциала. Однако реализация кадровой политики, тем более на уровне города, требует многих лет, прежде чем реальный эффект от принимаемых мер будет ощутим для промышленности.

В свою очередь, модернизация производств может привести к высвобождению рабочих и служащих с имеющимся опытом работы в промышленности, т.е. к росту структурной безработицы. При этом высвобождает

ющиеся работники вряд ли смогут найти приложение своим силам на других предприятиях города. Кроме того, высвобождению обычно подвергаются те, кто закончил образовательное учреждение достаточно давно и с тех пор не повышал свою квалификацию, чьи знания и умения не могут быть применены на новых предприятиях. Решать эту проблему придется городским и региональным властям.

### **Технологические факторы.**

Самый серьезный современный вызов промышленным предприятиям Вологды – ожидаемая новая волна технологических изменений, усиливающая роль инноваций в социально-экономическом развитии и снижающая влияние многих традиционных факторов роста российской промышленности.

В ближайшее десятилетие развитые страны закончат переход к формированию новой технологической базы, основанной на использовании новейших достижений в области биотехнологий, информатики, нанотехнологий и т.п. В этих условиях недостаточный научно-технический потенциал города не позволяет надеяться на самостоятельное генерирование инноваций и новых технологий, а доступ к лицензированным инновациям ограничен прежде всего из-за отсутствия финансовых возможностей. Привлечь инвестиции для модернизации производства могут только экспортно-ориентированные предприятия и импортеры, имеющие доступ к внешнему финансовому рынку, однако таких в городе немного. Для других предприятий отсутствуют каналы денежного предложения по кредитованию, что приведет в дальнейшем к значительному недофинансированию промышленности.

Недостаточный уровень развития национальной инновационной системы, координации образования, науки и бизнеса не даст возможность говорить, что данные проблемы Вологды будут решены на федеральном или региональном уровне. Промышленные предприятия будут вынуждены развиваться в условиях внутреннего ограничения роста, обусловленного недостаточным развитием логистической и энергетической инфраструктуры, дефицитом квалифицированных инженерных и рабочих кадров. При сохранении сложившихся тенденций действие данного фактора может привести к резкому замедлению темпов роста промышленности города.

Таким образом, внешняя среда, в которой функционирует промышленность Вологды, во многом является негативной, предлагая все новые и новые угрозы развитию производств.

Уровень конкуренции как с зарубежными, так и отечественными предприятиями растет быстрее, чем предприятия могут за ними следовать. В то же время по технологическому уровню развития промышленности город значительно уступает не только европейским, американским и многим азиатским странам, но и промышленным предприятиям России и СНГ.

Догоняющее развитие промышленности Вологды не может быть успешным в отсутствие государственной политики в форме законодательных актов, направленной на изменение структуры экономики за счет форсированного развития выбранных приоритетных секторов и производств.

Таблица 2.16. SWOT-анализ обрабатывающих производств Вологды

| <b>Сильные стороны</b>   | <b>Слабые стороны</b>  |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– стабильный производственный потенциал (в том числе наличие свободных производственных площадей);</li> <li>– наличие промышленного потенциала и действующих крупных предприятий промышленности;</li> <li>– наличие предприятий, адаптировавшихся к рыночным условиям и потенциально являющихся точками роста промышленности;</li> <li>– наличие учебных заведений для подготовки высококвалифицированных кадров для промышленных предприятий города;</li> <li>– наличие развитых элементов транспортного узла;</li> <li>– миграция с близлежащих территорий, позволяющая закрывать вакансии рабочих мест;</li> <li>– наличие сырьевой базы для пищевой промышленности, производства строительных материалов, машиностроения и металлообработки.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>– высокая степень физического и морального износа основных фондов;</li> <li>– недостаток финансовых ресурсов для модернизации производственных мощностей, на создание экологически чистых и безопасных производств, внедрение энерго- и ресурсосберегающих технологических процессов;</li> <li>– низкая степень использования уникальных технологий ввиду слабого развития производственного потенциала основной части промышленных предприятий;</li> <li>– наличие большого количества промышленных предприятий, находящихся в стадии банкротства и ликвидации;</li> <li>– деформированная структура занятости – нехватка высококвалифицированных рабочих в ряде отраслей на фоне активизации промышленности и бизнеса;</li> <li>– низкая инвестиционная привлекательность;</li> <li>– наличие административных барьеров для развития малого бизнеса.</li> </ul> |
| <b>Возможности</b>   | <b>Угрозы</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>– общеэкономический рост в России и регионе;</li> <li>– возможность вхождения в федеральные и региональные целевые программы, в том числе в рамках реализации Национальных проектов;</li> <li>– модернизация и развитие городской инфраструктуры;</li> <li>– развитие инновационных процессов и производств на базе имеющегося научного потенциала, в том числе и через реализацию научных разработок ученых города;</li> <li>– развитие механизмов частно-государственного партнерства.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– наличие экономически мощных конкурентов из других регионов и городов;</li> <li>– вступление России в ВТО;</li> <li>– труднопрогнозируемая политика собственников хозяйствующих субъектов, находящихся на территории города, в отношении перспектив развития бизнеса;</li> <li>– нестабильность нормативно-правовой базы государства;</li> <li>– отсутствие стратегии развития промышленности города.</li> </ul>   |

Вступление России в ВТО, в силу неподготовленности предприятий к революционным изменениям во взаимодействии с внешним миром, окажет негативное влияние на промышленность города Вологды, усилит конкуренцию для всех отраслей обрабатывающей промышленности и тем самым создаст проблемы с производством и реализацией продукции, отрицательно скажется на финансово-экономическом состоянии предприятий.

Отсутствие у собственников промышленных предприятий должной мотивации что-либо менять, наряду с отсутствием ресурсов, является важным ограничением для инвестиционной и инновационной деятельности. Для серьезных преобразований в промышленности необходима стратегия развития промышленности страны с четко прописанными механизмами ее реализации, в рамках которой должны разрабатываться конкретные стратегические планы развития промышленных предприятий регионов и городов.

Анализ состояния и динамики развития обрабатывающих производств Вологды позволил определить внутренние резервы и ограничения (сильные и слабые стороны), а также возможности и угрозы перспективного развития (табл. 2.16).

## **2.2. Стратегические задачи и ориентиры функционирования промышленности**

Развитие промышленности – одна из важнейших функций органов государственной власти всех уровней. В связи с этим представляется крайне важной разработка системы научных взглядов на формирование и реализацию процессов стратегического планирования и управления экономической и инновационной деятельностью предприятий индустриального сектора экономики.

Ключевой стратегический замысел должен заключаться в устойчивом развитии промышленности, которое обеспечило бы улучшение качества жизни населения. Оно достигается посредством повышения инвестиционной привлекательности, увеличения конкурентоспособности промышленности, перехода на наукоемкий инновационный базис, наращивания доли импортозамещающей продукции, достижения лидерства в регионе по отдельным приоритетным отраслям и снижения нагрузки на экологию.

В соответствии с основными параметрами прогноза развития промышленности Вологды рассматриваются два сценария – инерционный и модернизационный (целевой).

Инерционный сценарий предполагает развитие по сложившимся тенденциям. В рамках данного сценария в отрасли не предусматривается реализация новых долгосрочных масштабных проектов и программ. В результате этого произойдет снижение конкурентоспособности обрабатывающих производств и стагнация. Развитие промышленности по данному сценарию будет характеризоваться наращиванием действующих производств за счет реконструкции и совершенствования мощностей.

Модернизационный сценарий предполагает организацию производства новой высоко- и среднетехнологичной продукции. Он отражает использование конкурентных преимуществ промышленности города в традиционных секторах, превращение инновационных факторов в основной источник развития. Сценарий модернизационного развития опирается на повышение глубины переработки сырья, модернизацию промышленной инфраструктуры города. Его реализация позволяет сформировать новые источники роста, основанные на ускоренном развитии перспективных отраслей (машиностроение, деревообработка, пищевая и легкая промышленность). Соответствующий импульс технологического развития получают обрабатывающие отрасли, связанные с обеспечением развития энергетики, сырьевого сектора, транспорта.

Модернизационный сценарий выступает в качестве целевого для промышленной политики, поскольку только он в полной мере позволяет реализовать стратегические ориентиры развития города.

Достижение стратегических целей планируется осуществлять по следующим направлениям:

- развитие конкурентоспособных отраслей промышленности города;
- создание новых и участие в формирующихся кластерах промышленно-производственного типа на территории Вологодской области.

### ***Производство пищевых продуктов.***

#### **Стратегические цели:**

- насыщение внутреннего рынка отечественным продовольствием, для производства которого в Вологде имеются благоприятные условия, в объеме, структуре и качестве, необходимых для полноценного питания населения, чтобы обеспечить здоровый и активный образ жизни;

- модернизация и переход к инновационной модели развития пищевой промышленности, ускоренное освоение современных достижений науки и техники, позволяющих повышать производительность труда, снижать ресурсоемкость производства продукции, обеспечивать ее конкурентоспособность на национальном и мировом рынках;

- обеспечение финансовой устойчивости предприятий пищевой промышленности и конкурентоспособности продукции;

- экологизация пищевого производства, что обеспечит сохранение и улучшение природного потенциала сельского хозяйства, рациональное использование почвенных ресурсов, производство экологически безопасной продукции.

**Задачи:**

- повышение инвестиционной привлекательности;

- развитие инновационных технологий;

- стимулирование инвестиционной деятельности;

- увеличение объемов производства продуктов питания с одновременным повышением их качественных показателей и конкурентоспособности на рынке;

- реализация мер по внедрению энергосберегающих и малоотходных ресурсосберегающих технологий;

- приближение среднего уровня заработной платы занятых в пищевой промышленности к среднему размеру по экономике города в целом.

**Сценарии развития пищевой промышленности.**

*Инерционный сценарий* предполагает развитие пищевой промышленности города с ежегодным темпом роста до 2% при условии, что государственная аграрная политика в предстоящие 20 лет будет исходить из необходимости сохранения льготного режима налогообложения, финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей и совершенствования соответствующей законодательной базы.

Развитие пищевой промышленности будет опираться на использование имеющихся ресурсов. Ресурсное обеспечение инвестиционной деятельности будет происходить в рамках частной инициативы участников рынка, что не позволит привлечь необходимый объем капиталовложений и приведет к нарастанию технологических и инфраструктурных ограничений. Существенных изменений в организационно-экономических механизмах государственного регулирования экономики, объемах бюджетной поддержки не произойдет.

Конкурентоспособность производимых продуктов питания ввиду их высокой стоимости может оказаться ниже по сравнению с федераль-

ными и иностранными, что приведет к сокращению доли предприятий на локальном рынке и новым ограничениям в сфере расширения рынков сбыта.

Факторами, сдерживающими устойчивое развитие при реализации данного сценария, могут стать ограниченность сырьевой базы, недостаток инвестиционных ресурсов, а также малоразвитость связей между научно-исследовательскими институтами, консультационными центрами, реальным сектором экономики и другими элементами инновационной инфраструктуры.

В случае развития инерционного сценария к 2030 г. по отношению к уровню 2010 г. производство цельномолочной продукции вырастет на 23%, животного масла – на 39%, мяса, включая субпродукты, – на 36%, колбасных изделий – на 36%, сыров – на 9%, производство хлеба и хлебобулочных изделий сократится на 4%.

Такие темпы и объемы производства не позволят достичь пороговых значений показателя потребления населением пищевых продуктов в соответствии с рекомендуемыми нормами рационального питания, установленными Приказом Минздравсоцразвития РФ от 02.08.2010 № 593н.

*Модернизационный (целевой) сценарий* развития пищевой промышленности ориентируется на устойчивый потребительский спрос на продовольствие, масштабный объем привлечения инвестиций для технологической модернизации производства и его инновационного развития<sup>7</sup>, расширение ассортимента выпускаемой продукции<sup>8</sup>.

Модернизационный сценарий предполагает решение задачи постепенного наращивания производства основных видов пищевой продукции в сочетании с импортозамещением, повышения уровня их потребления населением. Внушают оптимизм возможности роста производства мяса и молока, т.к. в Стратегии социально-экономического развития агропромышленного комплекса России планируется увеличение темпов роста животноводства<sup>9</sup> – поставщика сырья для мясного и молочного

---

<sup>7</sup> Для трансфера технологий, обеспечения научными кадрами и идеями предполагается создание мощного исследовательского модуля на базе ВГМХА им. Н.В. Верещагина.

<sup>8</sup> Пищевая промышленность должна будет сориентироваться на производство продукции, обладающей высокой конкурентоспособностью и экологичностью. Это позволит занять нишу биопродуктов как на столичных, так и западноевропейских рынках.

<sup>9</sup> Предполагается создание в первоочередном порядке дополнительных стимулов для прекращения снижения поголовья крупного рогатого скота и преждевременного забоя молодняка, повышения удельного веса коров мясного направления в структуре стада и использования молочного поголовья мясомолочных и молочных пород для воспроизводства молодняка и откорма.

производства. Кроме того, рост производства мясомолочной продукции запланирован и в долгосрочной целевой программе «Развитие пищевой и перерабатывающей промышленности в Вологодской области на 2012–2017 годы».

Как предполагает модернизационный сценарий, при условии интенсивного развития товаропроводящей сети, активизации маркетинговых мероприятий, усилении межрегиональной конкуренции, увеличении загрузки мощностей в среднем до 68% объем производства мяса может составить 8,1 тыс. тонн, колбасных изделий – 18,4 тыс. тонн. Появление на рынке новых молочных продуктов (функциональных и смешанных) позволит расширить его емкость примерно на 20%.

Вместе с тем на локальном рынке прогнозируется усиление давления со стороны межрегиональных производителей и федеральных игроков, что потребует от местных компаний пищевой промышленности активного освоения инноваций, увеличения затрат на осуществление маркетинговых и логистических операций.

В результате модернизации производства и управления, увеличения загрузки и ввода новых мощностей физический объем производства пищевых продуктов в городе по целевому сценарию может увеличиться к 2030 г. в два раза. При развитии событий по инерционному сценарию ожидается, что данный показатель вырастет лишь на 38%.

Целевые ориентиры основных видов пищевой промышленности при инерционном и модернизационном (целевом) сценариях на период до 2030 года приведены в таблице 2.17.

Прогнозируемые объемы производства большинства видов пищевой продукции по модернизационному сценарию развития по большинству видов продукции позволяют (с учетом допустимого импорта) обеспечить потребление продуктов питания населением города в соответствии с рациональными нормами питания.

Таким образом, если развитие пищевой промышленности города будет проходить по данному сценарию, это даст возможность избежать актуализации рыночных и административных рисков, получить значительный положительный социальный и экономический эффект в будущем.

### **Этапы развития пищевой промышленности.**

В предстоящие несколько лет на развитие пищевой промышленности города будут влиять последствия мирового финансово-экономического кризиса. В связи с этим, учитывая значительные финансовые и

Таблица 2.17. Основные показатели развития пищевой промышленности г. Вологды на период до 2030 года в разрезе сценариев (верхняя строка – инерционный, нижняя – модернизационный)

| Вид продукции   | 2010 г. | 2015 г. | 2020 г. | 2025 г. | 2030 г. | 2030 г.<br>к 2010 г., % |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Темп роста физического объема производства пищевых продуктов, % к 2010 г. | 100     | 109     | 119     | 128     | 138     | 138                     |
|   | 100     | 120     | 149     | 175     | 201     | в 2 р.                  |
| Мясо, включая субпродукты I категории, тыс. т                             | 3,1     | 3,3     | 3,6     | 3,9     | 4,2     | 135,5                   |
|   | 3,1     | 4,0     | 5,0     | 6,4     | 8,1     | в 2,6 р.                |
| Колбасные изделия, тыс. т   | 11,3    | 11,7    | 12,6    | 13,8    | 15,4    | 136,3                   |
|   | 11,3    | 12,9    | 13,9    | 15,6    | 18,4    | 162,2                   |
| Масло животное, т   | 3168    | 3831    | 4144    | 4338    | 4405    | 139,0                   |
|   | 3168    | 4463    | 5674    | 7100    | 8855    | в 2,8 р.                |
| Сыры и продукты сырные, т   | 844     | 849     | 889     | 912     | 918     | 108,8                   |
|   | 844     | 977     | 1263    | 1555    | 1852    | в 2,2 р.                |
| Цельномолочная продукция, тыс. т  | 118,3   | 129,0   | 137,7   | 143,2   | 145,4   | 122,9                   |
|   | 118,3   | 133,7   | 151,5   | 173,9   | 203,4   | в 1,7 р.                |
| Хлеб и хлебобулочные изделия, тыс. т                                      | 25,7    | 25,5    | 25,3    | 25,0    | 24,8    | 96,3                    |
|   | 25,7    | 25,9    | 26,8    | 27,1    | 27,2    | 105,8                   |

инвестиционные ограничения, можно прогнозировать, что в ближайшие 2–4 года пищевое производство будет близко к стагнации. Одним из последствий кризиса стало увеличение стоимости инвестиционных проектов (из-за ограничения доступности банковских кредитов, роста цен на материально-технические ресурсы), усиление концентрации производства за счет поглощения крупными производителями более мелких.

Исходя из этого предполагается поэтапное проведение модернизации пищевой промышленности и ее перехода к инновационной модели развития, умеренно оптимистический уровень целевых индикаторов.

*Первый этап (2012–2013 гг.)* – восстановление производства и формирование базовых условий для дальнейшего устойчивого роста пищевой промышленности. Переход к воспроизводственной модели хозяйствования будет осуществляться на базе использования возможностей модернизации и совершенствования экономического механизма функционирования предприятий. К концу данного этапа предполагается улучшение финансового состояния и повышение конкурентоспособности предприятий, в т. ч. и за счет оптимизации внутриорганизационных резервов, ассортимента продукции. На данном этапе, в соответствии с программными документами будут развиваться действующие

и создаваться новые производства по переработке сельхозсырья, дикоросов, акваресурсов. Начнется работа по созданию агротехнопарка и других современных форм концентрации деловой активности. Появятся также новые отраслевые союзы и усилят свою значимость действующие.

Основные риски этого периода состоят в значительном увеличении ввоза (в т. ч. импорта) продовольствия ввиду вступления России в ВТО, сокращении объема прямой государственной поддержки АПК (и пищевой промышленности в частности).

*Второй этап (2014–2017 гг.)* – переход предприятий пищевой промышленности на новую технологическую базу, освоение ими перспективных научных достижений и разработок. Предполагается значительное увеличение объема инвестиций, направляемых на технологическую модернизацию, развитие научно-прикладной и инновационной инфраструктуры. Появятся новые и получат развитие уже существующие бренды пищевых продуктов. Будут скорректированы программы высшего и среднего специального образования с учетом качественных требований предприятий пищевой промышленности, произойдет техническое переоснащение материальной базы ВГМХА им. Н.В. Верещагина, профессионально-технических училищ и лицеев, выпускающих специалистов пищевой промышленности. Ускорятся процессы внедрения систем менеджмента качества и международных стандартов на предприятиях, производящих продукты питания.

Результатом этого этапа будет расширение конкурентного потенциала отрасли, увеличение ежегодных темпов роста производства до 4–5% на базе полного использования инновационного потенциала, роста инвестиций, повышения человеческого капитала.

*Третий этап (2018–2030 гг.)* – закрепление достигнутых позиций и получение результатов от инвестиций. Приоритетами на данном этапе останутся ускоренное развитие человеческого капитала и ресурсосберегающих производств, внедрение новых форм государственного управления, адаптированных к усилению роли глобальных корпораций и экономических объединений. Предполагается увеличение вывоза части продуктов глубокой переработки в районы Вологодской области, регионы СЗФО, России, а также на экспорт.

За счет роста валового объема производства, использования ресурсосберегающей техники и технологий в отрасли к 2030 г. будет обеспечен двукратный рост производительности труда (относительно 2010 г.).

### **Направления развития пищевой промышленности.**

#### **1. Увеличение объемов производства:**

- молочной продукции – за счет создания и развития молокоприемных пунктов, объектов по производству молочной продукции (включая продукцию маслodeлия и сыроделия);
- мяса и мясных продуктов – за счет создания и развития объектов по первичной переработке скота и производству мясной продукции;
- рыбы и рыбных продуктов, переработанных и консервированных;
- муки и других продуктов переработки зерна;
- хлеба и хлебобулочных изделий – за счет создания новых, реконструкции и модернизации действующих предприятий хлебопекарной промышленности.

#### **2. Организация производства:**

- по переработке плодово-ягодных и овощных культур, дикорастущих ягод (клюква, брусника, черника), грибов и другого сырья;
- продуктов лечебно-профилактического и оздоровительного питания с повышенным содержанием биологически активных веществ (сушеной и быстрозамороженной продукции высокого качества);
- биопродукции (биомолочная продукция, биогастрономия – колбасы, паштеты, в том числе вегетарианские, биосыры, биомасла, сухие биоавтраки, супы и соусы).

#### **3. Формирование локального кластера<sup>10</sup> «Производство продуктов питания».**

Необходимость создания интегрированных, в том числе кластерных, формирований, включающих организации по производству и переработке сельхозпродукции, указана в долгосрочной целевой программе «Развитие пищевой и перерабатывающей промышленности в Вологодской области на 2012–2017 годы».

Важными составными частями структур кластера являются исторически образовавшееся вертикальное соединение сельскохозяйственной сырьевой промышленности Вологодской области и перерабатывающей промышленности Вологды. Основу кластера составят межотраслевые взаимосвязи.

---

<sup>10</sup> Локальный кластер планируется формировать в пределах города Вологды, Вологодского и близлежащих районов Вологодской области.

В силу наличия в Вологде развитой пищевой промышленности, а также наличия мясомолочного сырья для переработки в близлежащих к городу районах кластер «Производство продуктов питания» может делиться на следующие сектора:

- молочное хозяйство;
- производство и переработка мяса.

Создание условий для формирования и развития кластера соответствующих подотраслей пищевой и перерабатывающей промышленности будет способствовать увеличению переработки сырья и обеспечению населения региона качественной мясомолочной продукцией.

### ***Машиностроение и металлообработка.***

#### **Стратегическая цель:**

повышение конкурентоспособности продукции машиностроения и металлообработки на рынках России, стран СНГ и мира на основе ускоренного инновационного обновления отрасли, повышения ее экономической эффективности, экологической безопасности, ресурсо- и энергосбережения, конкурентоспособности продукции, импортозамещения и сырьевого обеспечения.

#### **Задачи:**

- стимулирование процессов глубокого технического перевооружения и модернизации производства, направленных на снижение производственных издержек, сокращение сроков изготовления продукции и повышение ее качества;
- стимулирование инвестиционной деятельности в машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности;
- формирование инфраструктуры, обеспечивающей проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по созданию новой продукции;
- совершенствование системы подготовки специалистов для машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности, в том числе создание новых программ обучения в соответствии с международными стандартами.

#### **Сценарии развития машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности.**

*Инерционный сценарий* базируется на сохранении тенденций в социально-экономических условиях развития машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности.

Предполагается, что поддержка отрасли в виде субсидирования процентных ставок по кредитам не решит проблему технологического отставания. Отсутствие значимых инвестиций в новые проекты и модернизацию существующих производств приведет к увеличению издержек производства и ухудшению качества продукции.

Развитие инерционного сценария, очевидно, приведет к сохранению нынешних негативных тенденций. Это выразится:

- в сокращении производственного потенциала, объемов производства и численности занятых в машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности;
- увеличении доли импорта;
- повышении уровня использования импортных комплектующих в производстве продукции отдельных отраслей машиностроения.

При инерционном сценарии, из-за дефицита денежных ресурсов (низкая кредитная и инвестиционная привлекательность), производственные мощности машиностроительных и металлообрабатывающих предприятий будут обновляться медленно, а значит, устареют.

В результате машиностроительные и металлообрабатывающие производства будут постепенно деградировать, теряя конкурентоспособность, внутренний рынок, технологический и кадровый потенциал. Для города это означает рост безработицы и социальной напряженности.

*Модернизационный сценарий* предусматривает целевые меры государственной поддержки машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности в дополнение к ранее принятым механизмам, закрепленным в действующем законодательстве.

Данный сценарий подразумевает проведение мероприятий по поддержке НИОКР, модернизации производственных мощностей, стимулированию иностранных производителей к передаче технологий, по повышению инвестиционной привлекательности отрасли.

Чтобы реализовать модернизационный сценарий, необходим приток большого объема инвестиций для полного технического перевооружения предприятий, осуществление ими перехода к новым технологиям, автоматизации процессов, использованию робототехники, изменению системы управления процессами.

Модернизационный сценарий позволит полностью перейти на новую технологическую платформу, активно использовать наукоемкие разработки, снизить энергоемкость производств, оптимизировать все процессы и выпускать продукцию, конкурентоспособную на внутреннем и внешнем рынках.

Осуществление данного сценария характеризуется опережающим увеличением российского спроса на продукцию с высокой добавленной стоимостью, что будет способствовать развитию новых технологий и производства высокотехнологичных видов продукции.

В результате реализации модернизационного сценария к 2030 г. (по сравнению с 2010 г.) производство машиностроительной и металлообрабатывающей продукции может увеличиться в 4,5 раза. При развитии событий по инерционному сценарию ожидается рост данного показателя лишь на 76%.

Целевые ориентиры выпуска продукции предприятиями машиностроения и металлообработки на период до 2030 года приведены в табл. 2.18.

Таблица 2.18. **Основные показатели развития машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности г. Вологды на период до 2030 года в разрезе сценариев (верхняя строка – инерционный, нижняя – модернизационный)**

| Вид продукции   | 2010 г. | 2015 г. | 2020 г. | 2025 г. | 2030 г. | 2030 г.<br>к 2010 г., раз |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------|
| Темп роста физического объема производства продукции предприятиями машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности, % к 2010 г. | 100     | 180     | 153     | 165     | 176     | 1,7                       |
|   | 100     | 134     | 276     | 362     | 449     | 4,5                       |
| Высоковольтная электрическая аппаратура, млн. руб.  | 54,5    | 49,8    | 48,3    | 50,7    | 53,3    | 97,9%                     |
|   | 54,5    | 87,6    | 103,8   | 119,2   | 136,3   | 2,5                       |
| Деревообрабатывающие станки, шт.  | 6       | –       | –       | –       | –       | –                         |
|   | 6       | 26      | 40      | 56      | 71      | 11,8                      |
| Троллейбусы, шт.  | 40      | 48      | 57      | 68      | 81      | 2,0                       |
|   | 40      | 127     | 160     | 194     | 227     | 5,7                       |
| Подшипники качения, млн. шт.  | 19,9    | 17,7    | 15,8    | 14,1    | 12,5    | 62,8%                     |
|   | 19,9    | 38,5    | 60,5    | 89,9    | 116,0   | 5,8                       |
| Козловые или полукозловые краны, шт.  | 7       | 8       | 9       | 10      | 11      | 157,6%                    |
|   | 7       | 23      | 34      | 50      | 64      | 9,1                       |
| Автобусы, шт.   | 38      | 41      | 44      | 48      | 51      | 134,7%                    |
|   | 38      | 59      | 74      | 90      | 105     | 2,8                       |
| Автоцистерны, шт.   | 565     | 639     | 723     | 818     | 926     | 163,9%                    |
|   | 565     | 1214    | 1404    | 2091    | 2604    | 4,6                       |

### **Этапы развития машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности.**

Для решения поставленных задач по достижению основных целей развития машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности города необходимо осуществить комплекс мер, реализация которых предусматривает два основных этапа.

*Первый этап (2012–2014 гг.).* Предполагается преодоление кризисных явлений в отрасли, финансовое оздоровление и техническое перевооружение её предприятий, разработка и внедрение новых видов продукции, смена устаревших технологий, улучшение качества продукции, привлечение стратегических инвесторов.

*Второй этап (2015–2030 гг.).* Предполагается переоснащение предприятий отрасли новейшим отечественным и импортным оборудованием, использование инновационных технологий, импортозамещение на внутреннем рынке, рост экспорта готовых изделий, развитие рыночных инфраструктур, НИОКР, формирование научно-технического потенциала, интеграция науки, производства и бизнеса, смена технологической платформы, выпуск конкурентоспособной продукции, использование высококвалифицированных кадров.

Основные направления развития машиностроительной и металлообрабатывающей промышленности:

1. Организация и расширение производства:
  - многофункционального, многооперационного деревоперерабатывающего и грузоподъемного оборудования;
  - низкопольных автобусов и троллейбусов, отвечающих международным стандартам;
  - лазерных, телевизорных и оптических приборов нового поколения;
  - компонентов и деталей для отраслей машиностроения и строительной отрасли.

2. Создание машиностроительного кластера.

Формирование в городе кластера машиностроения будет способствовать увеличению эффективности и снижению издержек в текущей деятельности предприятий, а также освоению рынков, повышению гибкости производства и инновационного потенциала при создании новых продуктов, технологий.

Задачи создания кластера:

- экономическая – создание конкурентоспособной и инновационной продукции;
- социальная – создание новых рабочих мест, повышение квалификации рабочего и управленческого персонала.

Основными участниками координационного совета кластера машиностроения могут стать представители Союза машиностроителей, Союза промышленников и предпринимателей, учебных заведений

(Вологодский государственный технический университет, Вологодский машиностроительный техникум); руководители предприятий машиностроения.

Центром или ядром кластера могут стать ЗАО «Вологодский подшипниковый завод», ОАО «Вологодский оптико-механический завод», ООО «Вологодский станкостроительный завод», ОАО «Вологодский машиностроительный завод», ОАО «Вологодский завод строительных конструкций и дорожных машин».

Кластер будет основываться на принципах территориальной взаимосвязи, общности продукции и поставщиков, единой технологической цепочки (обмен информацией, технологиями, ноу-хау, аутсорсинг и субконтракция).

### ***Деревообработка***

#### **Стратегическая цель:**

повышение конкурентоспособности продукции деревообрабатывающих предприятий города на внутреннем рынке, что создаст возможность для обеспечения местных потребителей качественной продукцией и увеличения вклада деревообрабатывающей промышленности в социально-экономическое развитие города.

#### **Задачи:**

- научно-инновационное развитие и кадровое обеспечение деревообрабатывающей промышленности;
- увеличение выпуска продукции глубокой механической переработки и конструкционных строительных материалов;
- снижение энергоемкости производства;
- сертификация по международным стандартам.

#### **Сценарии развития деревообрабатывающей промышленности.**

*Инерционный сценарий* базируется на сохранении тенденций в социально-экономических условиях развития лесного комплекса Вологодской области, в том числе деревообрабатывающей промышленности Вологды.

Показатели данного сценария учитывают особенности инерционного сценария развития структуры экономики Вологодской области до 2020 г., не предусматривающего реализацию прорывных инновационных и масштабных инвестиционных проектов. Развитие деревообрабатывающей промышленности будет осуществляться за счет модернизации и реконструкции действующих производств.

Реализация инерционного сценария будет характеризоваться следующими отрицательными явлениями и процессами:

- неспособностью к функционированию в режиме интенсивного расширенного воспроизводства;
- снижением конкурентоспособности продукции деревопереработки;
- превращением отрасли в поставщика на рынки других городов России и мира товаров с низкой степенью передела и усилением зависимости от ввоза по большой группе видов продукции деревопереработки;
- снижением приемлемого уровня жизни населения, связанного трудовыми и другими отношениями с функционированием деревообрабатывающей промышленности.

По инерционному сценарию финансирование проектов предполагается осуществлять главным образом за счет привлеченных средств инвесторов. Преимущественно будут реализовываться новые проекты в производстве пиломатериалов.

*Модернизационный сценарий* предусматривает целевые меры государственной поддержки деревообрабатывающей промышленности в дополнение к ранее принятым механизмам.

Данный сценарий базируется на следующих предпосылках и допущениях:

- ускорение инвестиционного процесса;
- масштабная технологическая модернизация действующих производств, внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий, существенный рост производительности труда;
- возрастание инновационной активности, освоение выпуска новой высокотехнологичной продукции, производимой в развитых лесопромышленных странах (современные конструкционные материалы из древесины, высокосортные виды бумаги и картона для полиграфии и упаковки, биотопливо).

По данному сценарию предусматриваются изменения в структуре деревообрабатывающей промышленности за счет приоритетного развития производств с высокой степенью передела (прежде всего мебельных) и конструкционных строительных материалов.

Одним из приоритетов данного сценария является полномасштабное развитие деревянного малоэтажного домостроения и производство необходимых для этого конструкционных материалов на основе древесины, отвечающее задачам, поставленным Правительством РФ по решению жилищной проблемы.

В результате осуществления целевого сценария к 2030 г. (по сравнению с 2010 г.) производство продукции деревообработки может увеличиться в 2,6 раза. При развитии событий по инерционному сценарию ожидается, что данный показатель вырастет лишь на 64%.

Масштабы производства продукции деревообработки на период до 2030 года приведены в таблице 2.19.

Таблица 2.19. **Основные показатели развития деревообрабатывающей промышленности г. Вологды на период до 2030 года в разрезе сценариев (верхняя строка – инерционный, нижняя – модернизационный)**

| Вид продукции   | 2010 г. | 2015 г. | 2020 г. | 2025 г. | 2030 г. | 2030 г.<br>к 2010 г., % |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Темп роста физического объема производства продукции предприятиями деревообрабатывающей промышленности, % к 2010 г. | 100     | 115     | 130     | 146     | 164     | 164                     |
|   | 100     | 154     | 205     | 233     | 260     | в 2,6 р.                |
| Пиломатериалы, тыс. куб. м  | 27,7    | 43,2    | 47,3    | 50,2    | 55,1    | в 2 р.                  |
|   | 27,7    | 43,9    | 60,0    | 67,9    | 76,2    | в 2,8 р.                |
| Мебель, млн. руб. (в сопоставимых ценах)  | 435     | 670     | 720     | 760     | 830     | в 1,9 р.                |
|   | 435     | 1120    | 1740    | 2050    | 2360    | в 5,4 р.                |
| Дверные блоки, тыс. кв. м   | 10,9    | 9,9     | 8,9     | 8,1     | 7,3     | 66,8                    |
|   | 10,9    | 21,5    | 32,7    | 37,3    | 42,5    | в 3,9 р.                |
| Оконные блоки, тыс. кв. м   | 25,8    | 26,8    | 29,3    | 31,1    | 34,1    | 132,1                   |
|   | 25,8    | 38,7    | 45,2    | 51,2    | 55,8    | в 2,2 р.                |
| Индивидуальные жилые дома, тыс. кв. м   | 5,2     | 10,5    | 12,1    | 13,7    | 15,3    | в 2,9 р.                |
|   | 5,2     | 12,1    | 16,2    | 20,0    | 24,0    | в 4,6 р.                |

### **Этапы развития деревообрабатывающей промышленности.**

*Первый этап (2012–2014 гг.).* Предполагает послекризисную стабилизацию социально-экономического положения деревообрабатывающей промышленности, техническое обновление предприятий, расширение ассортимента их продукции, строительство новых производств, привлечение инвестиций.

*Второй этап (2015–2030 гг.)* – полное технологическое обновление предприятий деревообрабатывающей промышленности, выпуск высококачественной конкурентоспособной продукции, производство новых видов продукции и расширение географии ее поставок, вхождение деревообрабатывающих предприятий города в отраслевой кластер.

### **Направления развития деревообрабатывающей промышленности.**

Развитие деревообрабатывающей промышленности предполагает разработку и внедрение на предприятиях современных высокотехнологичных производств конструкционных материалов и глубокой меха-

нической переработке древесины, что повлечет за собой увеличение доли продукции глубокой переработки древесины в структуре производства и обеспечит экономический рост лесопромышленного производства.

Перспективными направлениями развития деревообрабатывающей промышленности города являются:

1. Организация и расширение производства:

- новых модифицированных конструкционных материалов и высокосортовых пиломатериалов;
- конкурентоспособной мебельной продукции;
- биотоплива (древесные гранулы и пеллеты);
- клееного бруса и бревна для индивидуального домостроения.

2. Участие предприятий в лесном кластере.

В Стратегии развития лесного комплекса Вологодской области на период до 2020 года, разработанной Департаментом лесного комплекса Вологодской области, предусматривается создание на территории области лесного кластера. В Вологде есть предприятия и организации, которые могли бы принять участие в его формировании:

- деревообрабатывающие предприятия, осуществляющие переработку круглого леса и пиломатериалов в продукцию с более высокой добавленной стоимостью («Вологодский лесохимический завод», «Корпорация Вологдалеспром», «Мебельная фирма «Прогресс» и др.);

- сеть коммерческих организаций, выполняющих функции поставщиков сырья, запчастей и прочих материалов, технологического оборудования и оказывающих маркетинговые услуги при реализации готовой продукции на экспорт и в другие регионы России («ДКМ», «Вологдалесэкспорт», «Древэкспорт», «Леспромэкспорт», «ФинТрансЛес», «Вологодская коммерческая компания», «Грузтерминал» и др.);

- организации, обслуживающие лесопромышленный комплекс и в той или иной степени оказывающие влияние на развитие ключевых предприятий: инжиниринговые и консалтинговые фирмы, проектные и научно-исследовательские организации, высшие учебные заведения, техникумы и профтехучилища, кредитно-финансовые учреждения, правительственные и другие организации. Наиболее известными являются Вологодская областная коллегия адвокатов, «Анлен-консалтинг», «Промлеспроект», «Севлеспроект», КБ «Модуль» и др.

В рамках регионального лесного кластера перспективным направлением является создание локальных кластеров. В Вологде такими могут стать мебельный и домостроительный кластеры.

*Мебельный кластер* объединит различные стадии производства мебели от выпуска комплектующих до производства готовой продукции и разработки востребованных в мебельной отрасли инноваций. Для этого производители мебели будут взаимодействовать с предприятиями, производящими мебельные щиты, ДСП, МДФ, ткани, фурнитуру, а также с научно-исследовательскими организациями. Кроме того, организация мебельного кластера позволит увеличить количество малых предприятий: именно они могут выпускать мелкие детали, необходимые в мебельном производстве.

Формирование *домостроительного кластера* повысит уровень инвестиционной привлекательности предприятий отрасли, активизирует развитие смежных отраслей промышленности (машиностроительный комплекс, производство оборудования и инструментов, грузоперевозки, добыча нерудных материалов, система профессионального образования). К тому же функциональное пересечение тесно взаимосвязанных отраслей малоэтажного строительства и производства строительных материалов в рамках кластера имеет синергетический эффект, воздействие которого положительно отразится на доступности жилья.

Домостроительный кластер будет стимулировать модернизацию строительной и смежных отраслей за счет создания устойчивых каналов передачи передовых знаний и обмена опытом в рамках единого технологического и информационного пространства.

Производственной основой кластера могут выступить предприятия города, изготавливающие деревянные конструкции и дереводетали, строительные материалы (кирпич, плиты, раствор), отделочные материалы, выполняющие проектные, изыскательские, строительные, монтажные и ремонтные работы, ландшафтный дизайн, озеленение и др.

### ***Легкая промышленность.***

#### **Стратегическая цель:**

создание условий для интенсификации инновационного развития легкой промышленности города, обеспечения соответствия объемов производства, качества и ассортимента продукции совокупному спросу потребителей, повышения значимости отрасли в экономике города и области.

#### **Задачи:**

– повышение конкурентного уровня материально-технической базы на основе технического перевооружения и модернизации производства, внедрения прорывных технологий и создания новых высоко-

производительных производств, обеспечивающих активизацию инновационной деятельности предприятий, импортозамещение;

- обеспечение экономической эффективности производства, существенного роста производительности труда, экологической безопасности технологических процессов и продукции, ресурсосбережения; повышение культуры производства;

- повышение конкурентоспособности и увеличение объемов выпуска пользующейся спросом продукции для населения и отраслей экономики;

- разработка эффективных механизмов стимулирования инвестиционной активности, повышения эффективности НИОКР и развития современных производств, привлечения инновационных фондов развития и иностранных инвестиций;

- создание основы для углубления процессов кооперации, интеграции и развития межотраслевой организации взаимодействия предприятий и организаций как основы кластера легкой промышленности;

- развитие системы воспроизводства трудовых ресурсов, подготовки и переподготовки рабочих, менеджеров и управленческих кадров, способных грамотно вести производство и бизнес в условиях открытого рынка.

### **Сценарии развития легкой промышленности.**

*Инерционный сценарий* предполагает пассивную модель поведения бизнеса, инерционную динамику инвестиционного процесса и низкую инновационную активность. Возможности экономического роста будут определяться снижением технологической конкурентоспособности производств и сохраняющимся опережающим ростом импорта.

Согласно данному сценарию, в легкой промышленности реализуются только те проекты, работы по которым уже начаты, а реализация прорывных инновационных и масштабных инвестиционных проектов не предусматривается. Государственная поддержка отрасли будет осуществляться через субсидирование процентных ставок по кредитам на закупку сырья и материалов, на техническое перевооружение и стимулирование экспорта. Дополнительных мер поддержки отрасли со стороны государства и бизнеса не будет. Инерционный сценарий не предусматривает существенного повышения конкурентоспособности отечественной продукции и конкурентного уровня товаропроизводителей.

Инерционный путь развития может привести к усилению действия негативных тенденций, к потере отраслью практически всех своих позиций на внутреннем и зарубежном рынках. Отдельные предприятия в попытке выжить вынуждены будут переходить к мелкотоварному производству и перепрофилированию высвобождающихся активов, а также их продаже. В результате неизбежны значительное сокращение налоговой базы и существенные потери в различных уровнях бюджетной системы страны. Кроме того, ликвидация предприятий приведет, что наиболее вероятно, к полной деградации этой отрасли экономики города, к значительному сокращению числа занятого в ней производственного персонала (75% которого составляют женщины) и, как следствие, росту социальной напряженности.

*Модернизационный сценарий* предполагает значительно более сложную модель управления и для государства, и для бизнеса. Он связан с инвестированием в высокотехнологичные проекты. Наряду с использованием традиционных мер, стимулирующих экономический рост легкой промышленности (бюджетные средства на финансирование науки, субсидирование процентных ставок по привлекаемым кредитам на закупку сырья и оборудования и запчастей к нему, на производство экспортной продукции в пределах возможностей федерального бюджета), будут приниматься дополнительные целевые меры государственной поддержки. Это привлечение инвестиций на техническое перевооружение и модернизацию производства, реализацию пилотных проектов и важнейших инвестиционных проектов государственного и стратегического значения на основе развития частно-государственного партнерства. Данные меры позволят увеличить масштабность внедрения прогрессивных наукоемких технологий (в том числе нанотехнологий), обеспечить более высокие темпы роста объемов выпуска продукции, повысить в объеме продаж долю инновационной продукции.

Кроме того, модернизационный сценарий предполагает организацию таких новых производств с ориентацией на потребителя, как обувное и швейное.

Модернизационный сценарий является единственно приемлемым для эффективного развития легкой промышленности, повышения ее конкурентного уровня и улучшения экономических показателей, импортозамещения, расширения области сотрудничества с российскими и зарубежными компаниями, научными и инжиниринговыми центрами.

Целевой сценарий предполагает модернизационное развитие легкой промышленности, повышение её роли в экономике города, а также инвестиционной, бюджетной и экспортной привлекательности, увеличение доли российских товаров в объеме продаж на внутреннем рынке.

Модернизационный путь экономического развития легкой промышленности базируется на концентрации на таких приоритетных направлениях инновационной деятельности, как:

- ускорение инвестиционного процесса, масштабная технологическая модернизация действующих производств, рост производительности труда;
- разработка и внедрение ресурсо- и энергосберегающих технологий, технологических процессов нового уровня, характеризующихся безотходностью производства и высоким качеством производимой продукции;
- развитие частно-государственного партнерства, снижение предпринимательских и инвестиционных рисков, прежде всего в сферах научных исследований и разработок, распространение новых технологий;
- создание максимально благоприятных условий для предпринимательской инициативы, повышение инвестиционной привлекательности малого бизнеса.

По данному сценарию предусматривается приоритетное развитие эффективных предприятий, ориентированных на выпуск продукции высоких переделов, импортозамещающей и экспортной продукции с высокой долей добавленной стоимости.

Ожидается, что в результате реализации стратегических направлений рост товарного выпуска легкой промышленности в 2030 г. по сравнению с 2010 г. увеличится в 3,4 раза. При развитии событий по инерционному сценарию данный показатель вырастет на 64%.

Масштабы производства продукции легкой промышленности Вологды на период до 2030 г., определенные с учетом сценарных условий Стратегии развития легкой промышленности РФ до 2020 г., приведены в таблице 2.20.

#### **Этапы развития легкой промышленности.**

*Первый этап (2012–2015 гг.)* – базируется на реализации тех конкурентных преимуществ, которыми обладает легкая промышленность, а также быстрореализуемых инновационных проектов, созданных на основе имеющегося научно-технического задела. На данном этапе будут создаваться институциональные условия и технологические заделы,

Таблица 2.20. Основные показатели развития легкой промышленности  
г. Вологды на период до 2030 года в разрезе сценариев  
(верхняя строка – инерционный, нижняя – модернизационный)

| Вид продукции   | 2010 г. | 2015 г. | 2020 г. | 2025 г. | 2030 г. | 2030 г.<br>к 2010 г., % |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Темп роста физического объема производства продукции легкой промышленности, % к 2010 г. | 100     | 113     | 128     | 145     | 164     | 164                     |
|   | 100     | 152     | 228     | 289     | 343     | в 3,4 р.                |
| Ткани, всего, тыс. кв. м  | 4542    | 4966    | 5350    | 5964    | 6209    | 134,7                   |
|   | 4542    | 7117    | 10730   | 13156   | 15991   | 324,2                   |
| Льняная однониточная пряжа, т   | 374     | 404     | 431     | 460     | 491     | 129,5                   |
|   | 374     | 624     | 1028    | 1272    | 1572    | 385,4                   |
| Швейные изделия, млн. руб.  | 123,9   | 143,7   | 162,6   | 183,0   | 208,1   | 163,9                   |
|   | 123,9   | 173,6   | 215,0   | 256,4   | 297,7   | 225,2                   |
| Льняные ткани, тыс. пог. м  | 5237    | 6071    | 7038    | 8159    | 9459    | 180,6                   |
|   | 5237    | 8160    | 13458   | 16435   | 20296   | 387,6                   |
| Трикотажные изделия, тыс. шт.   | 67,8    | 67,5    | 67,1    | 66,8    | 66,5    | 98,0                    |
|   | 67,8    | 119,3   | 188,5   | 255,0   | 320,8   | 473,2                   |

которые на следующем этапе обеспечат системный перевод экономики отрасли в режим инновационного развития.

Первый этап характеризуется следующими условиями социально-экономического развития:

- адаптацией экономики отрасли к негативным явлениям мирового кризиса;
- усилением конкуренции на внутренних рынках, связанной с возрастанием требований потребителей к качеству товаров, с одной стороны, и с исчерпанием ценовых конкурентных преимуществ отрасли – с другой;
- сокращением предложения трудовых ресурсов в связи со снижением численности населения в трудоспособном возрасте, обострением дефицита профессиональных кадров.

В этот период предполагается достижение отраслью стабильности и финансовой устойчивости в развитии, повышение конкурентоспособности вологодских товаров, их позиций на рынках города, области и страны в целом, развитие межтерриториальной и межотраслевой кооперации.

При этом значительно возрастёт роль инновационного фактора, отличительной особенностью которого является переход экономики на новую технологическую базу, основанную на развитии малоотходных и безотходных технологических процессов, а также совершенствование организации производства и управления. В этот период осуществится

масштабная реализация пилотных и мегапроектов, связанных с притоком иностранных и государственных инвестиций. Будет создана научно-исследовательская база, способная повысить эффективность научных исследований в области прогрессивных информационно-коммуникационных, био- и нанотехнологий и обеспечить развитие технологических заделов в соответствии с перспективными потребностями отрасли и увеличением расходов на НИОКР.

Предполагается создание конкурентоспособных производственных систем, развитие устойчивых кооперационных связей, межтерриториальной и межотраслевой кооперации.

*Второй этап (2016–2030 гг.)* – предполагает ускорение социально-экономического развития легкой промышленности, её интенсивное качественное преобразование на базе инноваций и сбалансированной экономической и законодательной политики. В этот период завершится переход отрасли к эффективной модели устойчивого экономического роста, будут созданы основы для сокращения разрыва в технологическом развитии между легкой промышленностью России и зарубежных стран, повысится возможность для участия отрасли в равноправном международном сотрудничестве в сфере высоких технологий.

#### **Направления развития легкой промышленности.**

Осуществление политики расширения межотраслевого взаимодействия субъектов науки, промышленности и малого предпринимательства, налаживание торговых связей с другими регионами, со странами ближнего и дальнего зарубежья позволит вывести отрасль на качественно новый уровень.

Приоритетными направлениями в её развитии являются:

1. Организация и расширение производства:
  - по пошиву модной одежды и обуви из натуральных и новых синтетических материалов;
  - традиционно известной продукции – за счёт улучшения её качества, художественно-колористического и дизайнерского оформления (кружева);
  - по переработке льна в конкурентоспособный ассортимент текстильной продукции;
  - тканей нового поколения, совмещающих различные потребительские свойства.

2. Участие предприятий легкой промышленности в льняном кластере.

Под влиянием благоприятных условий, сложившихся для создания на региональном уровне производственного кластера по глубокой пере-

работке льна для организации производства текстильных изделий, выпуска широкой номенклатуры одежды через создание сети малых и средних предприятий, в Вологодской области был образован льняной кластер. Он действует в рамках пилотного проекта «Развитие льняного комплекса Вологодской области путем межотраслевой и межтерриториальной кооперации» долгосрочной областной целевой программы «Развитие льняного комплекса Вологодской области на 2009–2012 гг.». Ядром кластера является ОАО «Вологодский текстиль».

Суть льняного кластера состоит в комплексной модернизации льно-комплекса области путем межотраслевой и межтерриториальной кооперации.

Перспективным направлением развития льняного кластера должно быть расширение числа его участников за счет включения в него предприятий по пошиву готовой одежды современного дизайна из экологических тканей. В этом случае льняной кластер претендует на то, чтобы стать ядром большого кластера по производству товаров легкой промышленности. Поэтому льняной кластер целесообразно преобразовать в кластер по производству тканей и готовой одежды из экологических тканей, в т.ч. и льняных. Для этого необходимо привлечение дизайнерских фирм, ателье, а также подготовка специалистов в области дизайна и пошива современной одежды.

Таким образом, промышленности отводится ключевая роль в дальнейшем экономическом развитии города Вологды. Несмотря на сокращение в последние годы количества промышленных предприятий и объемов отгруженной ими продукции, можно утверждать, что реализация модернизационного сценария позволит добиться устойчивого развития промышленности, обеспечивающего улучшение качества жизни населения города. Стратегическая цель будет достигнута благодаря повышению инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности промышленности, её переходу на наукоёмкий инновационный базис.

Это возможно при реализации следующих направлений:

- формирование новых источников роста, основанных на ускоренном развитии перспективных отраслей промышленности города (машиностроение, деревообработка, пищевая и лёгкая);
- создание новых (машиностроительный, пищевой, мебельный и домостроительный) и участие в формирующихся на территории Вологодской области (льняной и лесной) кластерах промышленно-производственного типа.

## **ГЛАВА 3**

### **СТИМУЛИРОВАНИЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**

#### **3.1. Состояние жилищного строительства**

В значительной мере возможности ускорения темпов экономического роста крупных городов зависят от ситуации в сфере жилищного строительства. Именно данная отрасль, по мнению академика РАН А.Г. Аганбегяна, может выступать в качестве основного локомотива роста реального сектора в ближайшие 5–10 лет [1]. Это обусловлено прежде всего тем, что жилищное строительство – одна из крупных отраслей экономики. По объему она сопоставима с агропромышленным комплексом, особенно если учесть ее высокий мультипликативный эффект.

Жилищно-строительная подсистема в структуре любой социально-экономической системы выступает в качестве ядра механизма ее пространственного развития [54]. Именно эта подсистема формирует основу для жизнедеятельности социума, от характеристик которого зависит качество трудовых ресурсов, вовлекаемых в экономику (рис. 3.1).

Жилищное строительство неразрывно связано со строительством коммунальных сетей, куда вкладываются значительные финансовые средства. Основную часть этих расходов оплачивает население. В 2012 году населению г. Вологды предоставлено платных жилищно-коммунальных услуг на сумму более 5,24 млрд. рублей. В совокупности с расходами бюджета областного центра на ЖКХ эти затраты были равны почти 9% валового городского продукта.

Следует отметить, что развитие жилищного строительства стимулирует производство строительных материалов, продукции лесопереработки, металлургии, химической промышленности, в которых также аккумулируется значительная часть валовой добавленной стоимости. Ввод в



Рисунок 3.1. Структура основных социально-экономических подсистем, способствующих пространственному развитию территории

действие жилья побуждает население приобретать предметы домашней обстановки – мебель, предметы длительного пользования. Увеличивается при этом и спрос на услуги коммунальных систем и по ремонту жилья.

Кроме того, развитие жилищного строительства стимулирует строительство объектов социально-бытового назначения. В районах новой застройки это торговые заведения, школы, детские сады, организации сферы платных услуг. На такие цели направляется значительный объем инвестиций. С жилищным хозяйством г. Вологды тесно связано развитие сектора по операциям с недвижимостью и арендой, в котором производится добавленная стоимость в размере 2,17 млрд. рублей, или 3,4% валового городского продукта.

По мнению Е.В. Егорова [13], состояние жилищного фонда, качество жилищно-коммунальных услуг и развитость рынка жилья оказывают существенное влияние на инвестиционный климат в местности, а следовательно, и на состояние экономики. Вместе с тем эти факторы во многом определяют количество детей в семье, успешность их воспитания, духовного развития, а также объем потребления товаров длитель-

ного пользования: выступают в качестве условий для привлечения в регион трудовых ресурсов. Все это стимулирует экономическое развитие в целях более полного удовлетворения потребностей населения, повышения уровня его жизни.

Таким образом, строительство жилья, являясь важным инструментом пространственного освоения территории, формирует материальную составляющую среды жизнедеятельности социума, выступает необходимым условием формирования ресурсообеспечивающей системы экономики, служит локомотивом развития региональной инфраструктуры (транспортной, коммуникационной и пр.), обеспечивая повышение качества жизни населения.

В контексте этого представляется крайне важным анализ основных показателей развития жилищного строительства в г. Вологде, выявление проблем и определение направлений их решения.

Отметим, что в результате реализации ряда мероприятий в сфере жилищного строительства в последние несколько лет удалось решить некоторые проблемы как на федеральном и региональном, так и на местном уровне. Увеличение финансирования программ «Жилище», «Социальное развитие села», «Строительство жилья для переселения граждан из аварийного жилого фонда»; предоставление возможности использования средств «материнского капитала» для покупки недвижимости; освоение новых технологий домостроения способствовали ускорению темпов роста ввода жилья. Это отчетливо проявилось в Вологодской области и г. Вологде. Так, за период с 2007 по 2011 г. в городе было сдано в эксплуатацию жилья общей площадью 751,4 тыс. кв. м. Это в 1,5 раза больше по сравнению с показателем за предшествующую пятилетку. Как видно из рисунка 3.2, максимальный объем ввода жилья был достигнут в 2009 г. (177,2 тыс. кв. м). И хотя последствия финансово-экономического кризиса (снижение спроса на жилье, недостаток ликвидности у строительных организаций) привели к изменению позитивных тенденций на противоположные, массового «замораживания» проектов строительства удалось избежать. В 2011 г. объем ввода жилья в городе сократился на 36,6 тыс. кв. м (20,8%).

Одной из причин, сдерживающих темпы жилищного строительства, является сокращение объемов прямой государственной поддержки. Так, за счет бюджетных средств в 2009 г. было введено в 3 раза меньше жилья, чем в 2000 г., а в последние годы денег на данные цели вообще не выделяется (табл. 3.1). Основная часть недвижимости в г. Вологде (96%)

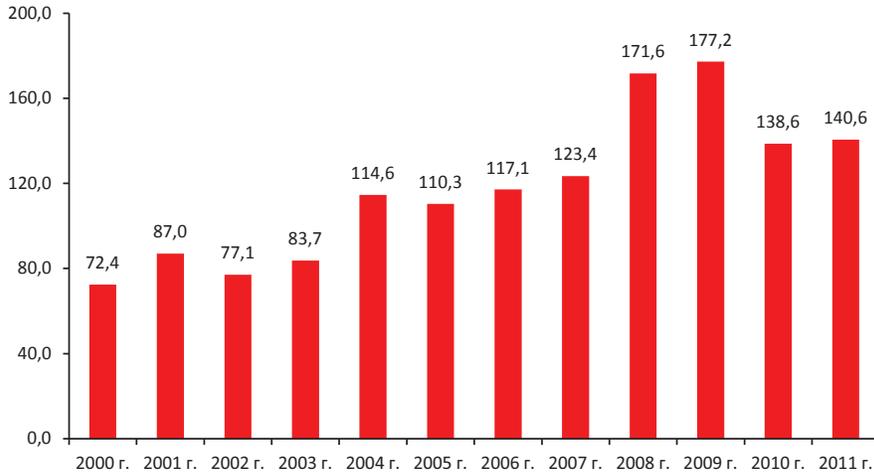


Рисунок 3.2. Ввод в действие жилых домов в г. Вологде, тыс. кв. метров

в настоящее время строится за счет средств организаций. На долю индивидуальных застройщиков приходится 3,7%. В связи с этим возможности ускорения темпов ввода жилья во многом зависят от финансово-экономического состояния строительных компаний.

Таблица 3.1. Структура ввода жилья в г. Вологде по источникам финансирования

| Источник финансирования                   | 2000 г. |       | 2005 г. |       | 2009 г. |       | 2010 г. |       | 2011 г. |       | 2011 г. к 2000 г. |       |
|---|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|-------------------|-------|
|   | кв. м   | %     | кв. м             | п. п  |
| За счет всех средств                      | 72,4    | 100,0 | 110,3   | 100,0 | 177,2   | 100,0 | 138,6   | 100,0 | 140,6   | 100,0 | 68,2              | х     |
| - бюджетные средства                      | 8,1     | 11,2  | 0,0     | 0,0   | 4,6     | 2,6   | 0,0     | 0,0   | 0,0     | 0,0   | -8,1              | -11,2 |
| - собственные и заемные средства          | 5,3     | 7,3   | 7,4     | 6,7   | 10,1    | 5,7   | 5,2     | 3,7   | 15,4    | 11    | 10,1              | 3,7   |
| - средства строительных организаций и ЖСК | 59,0    | 81,5  | 102,9   | 93,3  | 162,5   | 91,7  | 133,4   | 96,3  | 125,2   | 89    | 66,2              | 7,5   |

По типу застройки в городе в 2000–2011 гг. вводилось преимущественно многоквартирное жилье: его доля в общем объеме составляет более 90% (рис. 3.3). Удельный вес индивидуальных домов увеличился незначительно – с 7,3 до 10,9%, что свидетельствует о низкой плотности застройки.

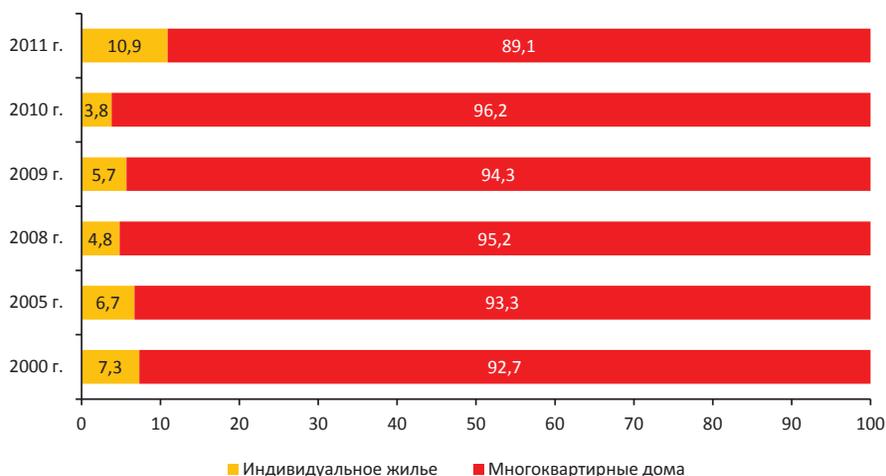


Рисунок 3.3. Структура ввода жилья в г. Вологде по типу застройки, %

Общепризнанной характеристикой состояния жилищного строительства является строительная активность, характеризующаяся количеством ввода жилья в расчете на 1 жителя. По данному показателю Вологда за последние 6 лет стабильно находилась в первой тройке среди городов региона (табл. 3.2). Это свидетельствует о том, что в областном центре имеется больше возможностей для строительства по сравнению со многими другими городами области. Так, в Вологде в 2011 г. на 1 жителя было введено 0,45 кв. м жилья, что в 7 раз больше, чем в Соколе, в 4 раза больше, чем в Устюжне, и в 1,3 раза больше по сравнению со значением аналогичного показателя по Череповцу. Вместе с тем в странах Евросоюза и Северной Америки, в Китае и Японии ежегодно строится около 1 кв. м жилого фонда в расчете на жителя страны. Достижение данного уровня строительной активности может быть целевым ориентиром при реализации мероприятий по стимулированию ввода жилья в г. Вологде.

Темпы малоэтажного строительства в городе сокращаются. Как свидетельствует статистика, за последние два года общая площадь введенных в эксплуатацию домов, высота которых менее 5 этажей, уменьшилась с 16,5 до 7,0 тыс. кв. м (на 57,5%)<sup>11</sup>. В то же время площадь жилого фонда в многоэтажных домах увеличилась суммарно на 58,4 тыс. кв. м (табл. 3.3). Следовательно, развитие малоэтажного домостроения, которое является одной из самых гибких строительных систем для быстрого решения жилищной проблемы, в г. Вологде идет медленно.

<sup>11</sup> Значений показателей за предыдущие годы в официальной статистике не приводится.

Таблица 3.2. Ввод жилья по городам Вологодской области на 1 жителя, кв. м общей площади

| Город                     | 2005 г.      |          | 2008 г.      |          | 2009 г.      |          | 2010 г.      |          | 2011 г.      |          | 2011 г. к 2005 г. |           |
|---------------------------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|--------------|----------|-------------------|-----------|
|                           | Абс. знач.   | Место    | Абс. знач.        | Место     |
| Кириллов                  | 0,062        | 14       | 0,377        | 5        | 0,317        | 6        | 0,544        | 1        | 0,674        | 1        | 0,483             | 13        |
| <b>Вологда</b>            | <b>0,384</b> | <b>1</b> | <b>0,6</b>   | <b>3</b> | <b>0,62</b>  | <b>1</b> | <b>0,458</b> | <b>3</b> | <b>0,45</b>  | <b>2</b> | <b>0,074</b>      | <b>-1</b> |
| Бабаево                   | 0,089        | 13       | 0,278        | 8        | 0,352        | 5        | 0,208        | 10       | 0,391        | 3        | 0,119             | 10        |
| В-Устюг                   | 0,337        | 2        | 0,511        | 4        | 0,529        | 2        | 0,425        | 4        | 0,376        | 4        | 0,088             | -2        |
| Кадников                  | 0,118        | 11       | 0,041        | 15       | 0            | 15       | 0            | 15       | 0,367        | 5        | -0,118            | 6         |
| Череповец                 | 0,208        | 7        | 0,639        | 2        | 0,445        | 3        | 0,316        | 6        | 0,35         | 6        | 0,108             | 1         |
| Грязовец                  | 0,29         | 3        | 0,375        | 6        | 0,396        | 4        | 0,463        | 2        | 0,346        | 7        | 0,174             | -4        |
| Тотьма                    | 0,268        | 4        | 0,89         | 1        | 0,242        | 8        | 0,173        | 12       | 0,311        | 8        | -0,095            | -4        |
| Вытегра                   | 0,099        | 12       | 0,267        | 9        | 0,314        | 7        | 0,258        | 8        | 0,306        | 9        | 0,159             | 3         |
| Никольск                  | 0,221        | 6        | 0,19         | 10       | 0,189        | 9        | 0,306        | 7        | 0,185        | 10       | 0,084             | -4        |
| Белозерск                 | 0,17         | 8        | 0,119        | 12       | 0,18         | 10       | 0,418        | 5        | 0,125        | 11       | 0,248             | -3        |
| Харовск                   | 0,252        | 5        | 0,288        | 7        | 0,019        | 13       | 0,249        | 9        | 0,116        | 12       | -0,004            | -7        |
| Красавино                 | 0,025        | 15       | 0,154        | 11       | 0,091        | 12       | 0,129        | 13       | 0,105        | 13       | 0,104             | 2         |
| Устюжна                   | 0,169        | 9        | 0,102        | 13       | 0,134        | 11       | 0,201        | 11       | 0,108        | 14       | 0,032             | -5        |
| Сокол                     | 0,148        | 10       | 0,072        | 14       | 0,005        | 14       | 0,026        | 14       | 0,064        | 15       | -0,122            | -5        |
| <b>В целом по области</b> | <b>0,236</b> |          | <b>0,447</b> |          | <b>0,403</b> |          | <b>0,341</b> |          | <b>0,362</b> |          | <b>-0,131</b>     |           |

Таблица 3.3. Структура ввода жилья в г. Вологде по уровню этажности

| Показатель                                    | 2009 г.      |             | 2010 г.     |             | 2011 г.      |             | 2011 г. к 2009 г. |              |
|---|--------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|-------------------|--------------|
|   | кв. м.       | %           | кв. м.      | %           | кв. м.       | %           | кв. м.            | п.п.         |
| Общая площадь введенных жилых домов, всего    | 39012        | 100,0       | 42933       | 100,0       | 49508        | 100         | 10496             | х            |
| В т.ч.: одноэтажные                           | 907          | 2,3         | 1474        | 3,4         | 3980         | 8,0         | 3073              | 5,7          |
| двухэтажные                                   | 9259         | 23,7        | 5543        | 12,9        | 10843        | 21,9        | 1584              | -1,8         |
| трехэтажные                                   | 6360         | 16,3        | 0           | 0,0         | 559          | 1,1         | -5801             | -15,2        |
| 5 и более этажей                              | 22486        | 57,6        | 35916       | 83,7        | 34126        | 68,9        | 11640             | 11,3         |
| <b>Площадь малоэтажных жилых домов, всего</b> | <b>16526</b> | <b>42,4</b> | <b>7017</b> | <b>16,3</b> | <b>15382</b> | <b>31,1</b> | <b>-1144</b>      | <b>-11,3</b> |

В значительной степени ускорение темпов малоэтажного строительства зависит от выбора технологий и материалов домостроения. Одной из самых современных и перспективных индустриальных технологий эксперты называют метод каркасно-монолитного домостроения. Его преимуществом является высокая скорость монтажа зданий и упрощение процесса строительства, что позволяет снизить стоимость дома в 1,5 раза по сравнению с кирпичным и в 2,5 раза по сравнению с железобетонным зданием.

Вместе с тем в г. Вологде при возведении индивидуальных жилых домов эта технология пока не используется. За 2005–2011 гг. удельный вес жилья, при строительстве стен которого использовался кирпич, уменьшился с 96 до 58% (табл. 3.4). Это связано с появлением альтернативных материалов для строительства, ростом цен на кирпич. В связи с принятием Правительством области решения о выделении бесплатного леса на корню для строительства, увеличением объемов производства оцилиндрованного бревна и клееного бруса увеличился ввод в действие деревянных жилых домов. В качестве положительной тенденции следует отметить и постепенное освоение новых технологий малоэтажного домостроения. Так, в 2011 г. из 15,3 тыс. кв. м введенного в эксплуатацию индивидуального жилья 2,4 тыс. кв. м (15,4%) приходилось на блочные дома и 0,48 тыс. кв. м (3,1%) – на панельные.

Таблица 3.4. Структура введенных индивидуальных жилых домов в г. Вологде по материалам стен

| Вид дома по материалам стен                     | 2005 г. |       | 2008 г. |       | 2009 г. |       | 2010 г. |       | 2011 г. |      | 2011 г. к 2005 г. |       |
|---|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|-------|---------|------|-------------------|-------|
|   | кв. м   | %     | кв. м   | %    | кв. м             | п.п.  |
| Общая площадь индивидуальных жилых домов, всего | 7441    | 100,0 | 8252    | 100,0 | 10069   | 100,0 | 5196    | 100,0 | 15382   | 100  | 7941              | х     |
| В т.ч.: деревянные                              | 283     | 3,8   | 1113    | 13,5  | 2554    | 25,4  | 2027    | 39,0  | 3203    | 20,8 | 2920              | 17,0  |
| кирпичные                                       | 7158    | 96,2  | 7139    | 86,5  | 7515    | 74,6  | 1874    | 36,1  | 8984    | 58,4 | 1826              | -37,8 |
| панельные                                       | 0       | 0     | 0       | 0     | 0       | 0     | 140     | 2,7   | 480     | 3,1  | 480               | 3,1   |
| блочные   | 0       | 0     | 0       | 0     | 0       | 0     | 943     | 18,1  | 2376    | 15,4 | 2376              | 15,4  |
| монолитные                                      | 0       | 0     | 0       | 0     | 0       | 0     | 0       | 0     | 168     | 1,1  | 168               | 1,1   |
| другие материалы                                | 0       | 0     | 0       | 0     | 0       | 0     | 212     | 4,1   | 171     | 1,1  | 171               | 1,1   |

Возможности развития малоэтажного домостроения в г. Вологде в значительной степени зависят от состояния строительных организаций. Поэтому представляется целесообразным проанализировать основные показатели их деятельности за последние годы.

Среднесписочная численность работников строительных организаций г. Вологды на конец 2011 г. составила 11,5 тыс. чел., что больше уровня 2005 г. на 31% (табл. 3.5). Вместе с тем удельный вес занятых в строительстве в общей численности занятых в экономике города сократился с 7,1 до 3,6%. Это свидетельствует о более динамичном развитии и высокой привлекательности организаций других видов экономической деятельности, функционирующих на территории города.

Таблица 3.5. **Трудовые ресурсы строительства г. Вологды**

| Показатель   | Год  |      |       |      |      |       |       | 2011 г.<br>к 2005 г., % |
|--|------|------|-------|------|------|-------|-------|-------------------------|
|  | 2005 | 2006 | 2007  | 2008 | 2009 | 2010  | 2011  |                         |
| Численность занятых в строительстве, чел.  | 8768 | 8420 | 8664  | 8396 | 8190 | 8833  | 11486 | 131,0                   |
| То же, в % к предыдущему году  |      | 96,0 | 102,9 | 96,9 | 97,5 | 107,9 | 130,0 | х                       |
| Доля работников, занятых в строительстве, в общей численности занятых в экономике, % | 7,1  | 6,6  | 6,7   | 6,3  | 6,2  | 6,6   | 3,6   | -3,5 п.п.               |

Важным условием мотивации труда является уровень его оплаты. Данные статистики позволяют утверждать, что за 2005–2011 гг. среднемесячная заработная плата работников строительного комплекса областного центра выросла в 2,1 раза, в то время как в целом по городу – в 2,3 раза (табл. 3.6). При этом в 2011 г. в строительстве она была чуть больше средней по г. Вологде и в 3,2 раза больше относительно величины прожиточного минимума. Из этого следует, что уровень оплаты труда в отрасли не самый низкий и весьма приемлемый.

Таблица 3.6. **Динамика среднемесячной заработной платы в строительстве г. Вологды**

| Показатель  | Год   |       |       |       |       |       |       | 2011 г.<br>к 2005 г., % |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|
|   | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  |                         |
| Среднемесячная зарплата в строительстве, тыс. руб.                          | 10,10 | 12,25 | 15,03 | 19,29 | 17,63 | 20,38 | 20,8  | В 2,1 р.                |
| То же, в разгах к прожиточному минимуму                                     | 3,63  | 3,54  | 3,87  | 4,08  | 3,35  | 3,52  | 3,18  | 87,5                    |
| Среднемесячная зарплата по всем видам экономической деятельности, тыс. руб. | 8,99  | 11,06 | 13,82 | 17,27 | 17,58 | 19,17 | 20,67 | В 2,3 р.                |
| То же, в разгах к прожиточному минимуму                                     | 3,22  | 3,19  | 3,56  | 3,66  | 3,34  | 3,31  | 3,20  | 99,4                    |

Одной из ключевых характеристик деятельности строительных организаций города является их финансовое состояние. На протяжении исследуемого периода оно оставалось нестабильным. Если до 2008 г. в отрасли ежегодно росли прибыль и рентабельность, полученная по результатам всей хозяйственной деятельности, то в последние 4 года эти показатели имели тенденцию к снижению. А по итогам 2010 г. прибыль организаций данного вида деятельности вообще была меньше убытка на сумму 116,2 млн. руб. (табл. 3.7).

Таблица 3.7. **Основные финансовые показатели деятельности организаций строительства г. Вологды**

| Показатель  | Год   |       |        |        |        |        |        | 2011 г.<br>к 2005 г. |
|---|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------|
|   | 2005  | 2006  | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |                      |
| Валовая прибыль, млн. руб.                                    | 557,1 | 842,8 | 1491,3 | 1057,5 | 1037,3 | 840,2  | 1374,7 | В 2,5 раза           |
| Прибыль (убыток) от продаж, млн. руб.                         | 289,2 | 581,6 | 1079,7 | 565,7  | 531,4  | 301,7  | 439,0  | В 1,5 раза           |
| Сальдированный финансовый результат, млн. руб.                | 183,4 | 459,2 | 942,7  | 343,0  | 276,4  | -116,2 | 439,0  | В 2,4 раза           |
| Удельный вес прибыльных организаций, %                        | 70,1  | 75,6  | 80,3   | 77,7   | 74,6   | 74,6   | 80,6   | +10,5 п.п.           |
| Рентабельность проданных товаров, продукции (работ, услуг), % | 4,6   | 7,2   | 10,2   | 4,5    | 4,8    | 2,6    | 2,8    | -1,8 п.п.            |

Несмотря на то что в последние 6 лет отрицательный финансовый результат получали не более 30% всех застройщиков, размер прибыли в отрасли незначительно превышал себестоимость произведенных работ. Уровень рентабельности проданных товаров и оказанных услуг был не выше 10,2%, а в 2011 г. он составил всего 2,8%. В этой ситуации строительные организации, работающие на территории г. Вологды, не могли осуществлять активную инвестиционную деятельность и обеспечить расширенное воспроизводство основных фондов. Следовательно, у них практически отсутствовала возможность для модернизации производства и снижения стоимости строительства жилья.

Сложным остается и состояние расчетов в строительном комплексе. На конец 2011 г. объем обязательств застройщиков города Вологды составил почти 6 млрд. руб., превысив уровень 2005 г. в 3,5 раза (табл. 3.8). Удельный вес кредиторской задолженности строительных организаций в ее общем объеме также увеличился – с 14,7 до 28,3%. Отношение кредиторской задолженности к дебиторской за исследуемый период было выше единицы (в 2009 г. – больше двух). Это свидетельствует о недостаточности у строителей источников собственных средств для осуществления деятельности. Высокая закредитованность строительных организаций снижает их конкурентоспособность на подрядных торгах и возможность получения новых заимствований, которые необходимы для наращивания объемов работ.

В целом можно сделать вывод, что степень обеспеченности застройщиков г. Вологды финансовыми ресурсами является удовлетворительной. При этом с 2007 г. наблюдается четкая тенденция сокращения инве-

Таблица 3.8. Состояние взаиморасчетов в строительном комплексе г. Вологды

| Показатель  | Год    |        |        |        |        |        |        | 2011 г.<br>к 2005 г.,<br>раз |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------------|
|   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |                              |
| Дебиторская задолженность на конец года, млн. руб.  | 1811,8 | 1682,6 | 3836,5 | 4656   | 3465,7 | 4743,3 | 3485,6 | 1,9                          |
| в % к предыдущему году  |        | 92,9   | 228    | 121,4  | 74,4   | 136,9  | 73,5   | х                            |
| Кредиторская задолженность на конец года, млн. руб.   | 1689,9 | 2416,2 | 5414,6 | 7228,6 | 7776,7 | 9175,7 | 5975,2 | 3,5                          |
| в % к предыдущему году  |        | 143    | 224,1  | 133,5  | 107,6  | 118    | 65,1   | х                            |
| Превышение кредиторской задолженности над дебиторской, раз  | 0,9    | 1,4    | 1,4    | 1,6    | 2,2    | 1,9    | 1,7    | 1,9                          |
| Доля кредиторской задолженности строительных организаций в общем объеме кредиторской задолженности, % | 14,7   | 18,1   | 23,2   | 21,3   | 24,3   | 22,2   | 28,3   | 1,9 п.п.                     |

стиций в основной капитал строительных организаций, что усугубляет ситуацию в отрасли. Как видно из рисунка 3.4, объем капвложений в 2011 г. был равен 77,5 млн. руб., что по отношению к 2007 г. составляет всего 15%.

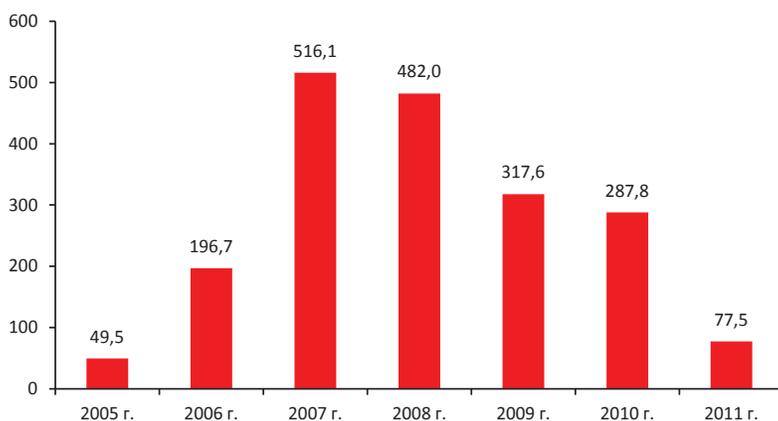


Рисунок 3.4. Динамика объема инвестиций в основной капитал организаций строительства г. Вологды, млн. руб.

В число важнейших причин, сдерживающих развитие строительства и проводящих к росту его стоимости, входит повышение цен на строительные материалы. Так, за 2003–2011 гг. цена на рубероид, приобретенный застройщиками, выросла в 1,5 раза (табл. 3.9). Цемент стал дороже в 3 раза, силикатный кирпич – в 2,4 раза, бетон – в 2,1 раза.

Таблица 3.9. Темпы роста цен на отдельные виды материалов, приобретенных строительными организациями (в %, декабрь к декабрю предыдущего года)

| Строительный материал | Год    |        |        |        |        |        |        |        |        | 2011 г.<br>к 2003 г.,<br>раз |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------------------|
|                       | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |                              |
| Цемент                | 126,77 | 109,99 | 157,97 | 127,31 | 193,62 | 86,32  | 53,05  | 111,07 | 135,84 | 2,96                         |
| Кирпич силикатный     | 105,69 | 122,6  | 119,25 | 117,33 | 120,13 | 122,07 | 94,72  | 100    | 102,29 | 2,44                         |
| Бетон товарный        | 125,33 | 120,93 | 117,66 | 114,94 | 136,88 | 99,29  | 86,3   | 105,76 | 104,76 | 2,13                         |
| Кирпич керамический   | 125,44 | 111,17 | 102,01 | 121,49 | 119,97 | 107,17 | 96,63  | 98,8   | 101,2  | 1,71                         |
| Песок                 | 100,1  | 100,02 | 122,61 | 100,73 | 112,7  | 108,26 | 106,96 | 88,96  | 105,52 | 1,51                         |
| Рубероид              | 104,21 | 101,92 | 103,22 | 99,9   | 105,29 | 134,51 | 99,53  | 97,52  | 102,64 | 1,48                         |

Источник: данные Единой межведомственной информационно-статистической системы. – Режим доступа: <http://www.fedstat.ru>

Все это негативно отразилось на себестоимости строительства и объемах прибыли организаций отрасли.

К росту стоимости строительства приводит также несовершенство системы предоставления исходных данных на проектирование и утверждение проектной документации. С целью сокращения объема согласований с 2007 г. введена единая система экспертизы проектной документации для жилищного строительства, прохождение которой должно занимать не более 45 дней. Однако на практике эта норма до сих пор выполняется не в полном объеме.

Множественность процедур и принятый порядок предварительной оплаты услуг, задерживающие процесс согласования документации на месяцы, затягивают сроки начала строительства, создавая почву для коррупционных злоупотреблений. В результате затраты на получение земельного участка занимают в среднем около 18% в структуре затрат по строительству жилого дома, а у некоторых организаций они достигают 30% [37].

Сдерживает темпы жилищного строительства и нехватка земельных участков, обеспеченных инженерно-технической инфраструктурой. Эта проблема переходит в разряд самых значимых, особенно в условиях реализации национального проекта «Доступное жилье – гражданам России». В мировой практике инженерная подготовка территорий под застройку, как правило, осуществляется за счет государственных средств, поскольку коммуникации являются городской собственностью.

В России (и в частности, в г. Вологде) эти мероприятия проводятся до сих пор в основном за счет застройщиков. Но если раньше застройка носила точечный характер, то теперь сделана ставка на комплексное освоение новых территорий.

Предполагалось, что для обеспечения земельных участков инфраструктурой нужно снабдить застройщиков кредитными средствами. Для этого в федеральной целевой программе «Жилище», а затем и в национальном проекте была разработана программа по обеспечению земельных участков коммунальной инфраструктурой, предусматривающая две меры: предоставление государственных гарантий по кредитам, направленным на финансирование строительства объектов коммунальной инфраструктуры, и субсидирование части затрат на уплату процентов по таким кредитам. Однако на практике финансирование получают лишь те проекты, по которым заемщиком выступает субъект Федерации, а не муниципалитет или юридическое лицо – застройщик. Министерство финансов РФ выдает залог только в том случае, если региональные власти располагают довольно большим перечнем документов, часть из которых должна быть подготовлена обратившимся за государственной поддержкой застройщиком. Из-за сложностей с оформлением такой документации многие строительные компании предпочитают включать стоимость инфраструктуры в отпускную цену жилья (эта составляющая в цене одного квадратного метра доходит до 15–30%).

Кроме того, не все муниципалитеты могут привлечь для реализации программы кредитные ресурсы, поскольку большинство местных бюджетов являются дотационными и не обладают достаточным залоговым обеспечением, а Бюджетный кодекс РФ устанавливает предельные размеры государственного и муниципального долга.

Таким образом, на сегодняшний день не удалось запустить механизм, позволяющий полностью решить проблему обеспечения земельных участков необходимой инфраструктурой.

Увеличение объемов жилищного строительства напрямую зависит от соответствующего уровня обеспечения строительной продукцией. Как свидетельствуют данные таблицы 3.10, в 2010 г. организациями стройиндустрии областного центра было выпущено оконных блоков в 3,2 раза меньше, чем в 2005 г. Производство дверных блоков сократилось в 2,9 раза, а сборных железобетонных конструкций – на 35%.

Таблица 3.10. Производство важнейших видов строительной продукции в г. Вологде

| Продукция  | Год   |       |       |       |       |       | 2010 г.<br>к 2005 г., % |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------------|
|  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |                         |
| Блоки дверные в сборе (комплектно), тыс. кв. м           | 76,0  | 68,0  | 69,9  | 43,6  | 23,4  | 26,0  | 34,2                    |
| Блоки оконные в сборе (комплектно), тыс. кв. м           | 39,8  | 32,4  | 15,6  | 14,0  | 15,9  | 12,5  | 31,4                    |
| Конструкции и детали сборные железобетонные, тыс. куб. м | 129,8 | 154,2 | 178,5 | 156,5 | 72,6  | 85,0  | 65,5                    |
| Материалы строительные нерудные, тыс. куб. м             | 579,9 | 757,7 | 992,2 | 261,2 | 897,8 | 392,4 | 67,7                    |

Одной из причин снижения производства стройматериалов в Вологде является их невысокая конкурентоспособность по сравнению с аналогичной продукцией, выпускаемой в гг. Москве и С-Петербурге, других регионах страны. Так, из 18,7 тыс. кв. м оконных блоков, которые были необходимы строительному комплексу в 2010 г., только 67% (12,5 тыс. кв. м) выпускалось в областном центре. Потребность строителей в дверных блоках (43,2 тыс. кв. м) удовлетворялась за счет собственных ресурсов лишь на 60%.

Отсутствие статистической информации не позволяет провести более глубокий анализ финансового и имущественного состояния организаций стройиндустрии города. Однако очевидно, что ускорение темпов строительства жилья будет возможно при условии модернизации производства строительных материалов, изделий и конструкций.

Перспективы развития жилищного строительства зависят не только от финансово-экономического состояния организаций отрасли, уровня доходов населения, но и от макроэкономической ситуации в стране, применения действенных мер и инструментов государственного регулирования рынка недвижимости. Как необходимо отметить, ускорение темпов строительства жилья, повышение его качества и доступности для широких слоев населения является одним из приоритетов социально-экономической политики на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Более того, это основная цель национального проекта «Доступное жилье – гражданам России».

Для ее достижения в рамках ФЦП «Жилище» на период до 2015 г. планируется профинансировать большой объем работ по обеспечению объектами инфраструктуры земельных участков, отводимых под строительство. Будет оказываться бюджетная поддержка организациям стройиндустрии, производящим энергоэффективные и энергосберегающие строительные материалы, конструкции и изделия [32].

В соответствии с муниципальной целевой программой «Стимулирование развития жилищного строительства в муниципальном образовании «Город Вологда» за 2012–2015 гг. в областном центре планируется ввести в эксплуатацию почти 790 тыс. кв. м жилья (в т.ч. 42,5 тыс. кв. м. – малоэтажного и 277 тыс. кв. м – экономкласса). Ожидается, что улучшить свои жилищные условия к 2015 г. смогут около 800 семей, проживающих в аварийных домах [35].

В целях повышения доступности жилья для отдельных категорий граждан (учителей, медицинских работников) страны в настоящее время разрабатывается специальный «ипотечный продукт» с пониженным первоначальным взносом и невысокой процентной ставкой.

Таким образом, наличие масштабных планов по развитию строительства, схем его стимулирования позволяет говорить о возможности ускорения темпов ввода жилья (в т.ч. и малоэтажного) в России и г. Вологде.

Вместе с тем достижение целевых показателей, обозначенных в программных документах, во многом будет зависеть от своевременности и эффективности реагирования органов власти на изменения экономической ситуации в стране и регионе. В связи с этим следует отметить, что в среднесрочной перспективе существует определенная опасность повторения финансово-экономического кризиса, который может привести к снижению ликвидности банковского сектора, доходов населения, а следовательно, к падению объемов производства, в т.ч. и в строительстве.

Одной из угроз для развития малоэтажного домостроения в г. Вологде является также высокая монополизация рынка строительных материалов. Так, из 50,4 млн. тонн цемента, произведенного в 2010 г. в России, 19,4 млн. тонн (39%) приходилось на ОАО «Евроцемент групп». Отпускная цена цемента, приобретаемого строительными организациями города, почти в 2,5 раза превышает затраты на его производство. Поэтому требуется реализация государством и бизнесом мер по развитию конкуренции на рынке строительных материалов для существенного ускорения темпов строительства жилья и повышения его доступности.

Кроме того, вступление России в ВТО повышает вероятность роста тарифов на электроэнергию и газ, потребляемые организациями стройиндустрии. Учитывая тот факт, что в России 72% цемента производится «мокрым» (энергозатратным) способом, многие предприятия данной сферы могут понести большие финансовые потери в ближайшей перспективе. Отсюда следует, что необходимо гибкое, адекватное регулирование цен на энергоносители, принятие мер, направленных на стимулирование строительства современных цементных заводов.

Резюмируя результаты анализа развития жилищного строительства в областном центре, можно сделать следующие выводы:

1. Мероприятия, реализуемые на федеральном, региональном и местном уровне, способствовали ускорению темпов ввода жилья, начавшемуся с 2006 г.

2. По уровню строительной активности Вологда последние несколько лет занимала лидирующие позиции в рейтинге городов региона. Вместе с тем имеется необходимость увеличения данного показателя до уровня развитых стран мира.

3. Современное состояние большинства строительных организаций города можно охарактеризовать как не соответствующее задачам, стоящим перед строительным комплексом. Их финансовое положение является неустойчивым, объем инвестиций – недостаточным для расширенного воспроизводства.

4. Основные проблемы в сфере жилищного строительства заключаются в несовершенстве системы экспертизы проектной документации; необеспеченности земельных участков, отводимых под застройку, объектами инженерной, дорожной и социальной инфраструктуры; неконтролируемом росте цен на отдельные виды строительных материалов.

### **3.2. Направления развития малоэтажного домостроения**

Ускорение темпов жилищного строительства (в т.ч. и малоэтажного), повышение его доступности для населения вызывает необходимость совершенствования и внедрения новых механизмов финансового стимулирования экономических акторов рынка жилья.

При выборе форм, методов и инструментов государственного регулирования в данной сфере чаще всего возникает дилемма: какую из сторон жилищного рынка следует стимулировать – сторону предложения или спроса. В первом случае поддержка оказывается строительным и эксплуатационным компаниям, расширяется государственный и муниципальный жилищный фонд. Во втором случае поддерживаются непосредственно покупатели. При этом способы воздействия на участников рынка могут быть сходными. Они заключаются в применении стандартного для государственного регулирования набора таких базовых элементов, как административные ограничения, субсидии и дотации, налоговые льготы и др. (табл. 3.11). Использование указанных инструментов

государственного регулирования рынка жилья в каждой конкретной стране зависит от уровня ее экономического развития и состояния сложившихся в ней жилищных отношений.

Таблица 3.11. **Инструменты государственного регулирования рынка жилья**

| Сторона предложения  | Сторона спроса  |
|--|---|
| Государственное строительство:<br>- льготные кредиты<br>- строительство и содержание социального жилья   | Покупатели жилья и строители жилья для собственного проживания:<br>- льготы по подоходному налогу (вычет из облагаемого дохода сумм, затраченных на приобретение или строительство жилья, в том числе процентов по закладным, освобождение от налога с продаж при продаже старого жилья)<br>- субсидии на покупку жилья отдельным категориям (военные, переселенцы, очередники) в виде сертификатов федеральных или муниципальных властей |
| Муниципальное строительство:<br>- центральные субсидии на локальные проекты реконструкции депрессивных зон<br>- льготы муниципальным жилищным компаниям                                    |   |
| Частное строительство для сдачи в аренду:<br>- смягчение местного градостроительного регулирования<br>- субсидии<br>- ускоренная амортизация   |   |
| Частное строительство для собственного проживания:<br>- льготные государственные кредиты на строительство<br>- налоговые льготы по закладным<br>- ограничения ставок процента по закладным |   |
| Ремонт и реконструкция частного жилья:<br>- субсидии на ремонт и модернизацию  | Арендаторы и наниматели:<br>- субсидии для аренды и найма жилья (жилищные субсидии на оплату коммунальных услуг, жилищные ваучеры, жилищные сертификаты)<br>- ограничения на размер квартплаты и на её изменения<br>- запреты на выселение  |

По мнению ряда специалистов, реализуемая в настоящее время государственная политика повышения доступности жилья для широких групп населения в основном направлена на увеличение количества денежных средств у граждан. При этом органы власти практически отказались от поддержки застройщиков, заменив ее частично безвозмездными жилищными субсидиями, льготными кредитами на строительство или покупку жилья и льготами по уплате подоходного налога для лиц, строящих или приобретающих жилье. Так, три направления национального проекта «Доступное жилье – гражданам России» предусматривают стимулирование платежеспособного спроса и только одно («Увеличение объемов жилищного строительства и модернизация объектов коммунальной инфраструктуры») – поддержку застройщиков и увеличение предложения на первичном рынке жилья.

Вместе с тем зарубежный и отечественный опыт свидетельствует о наличии большого количества инструментов и механизмов повышения

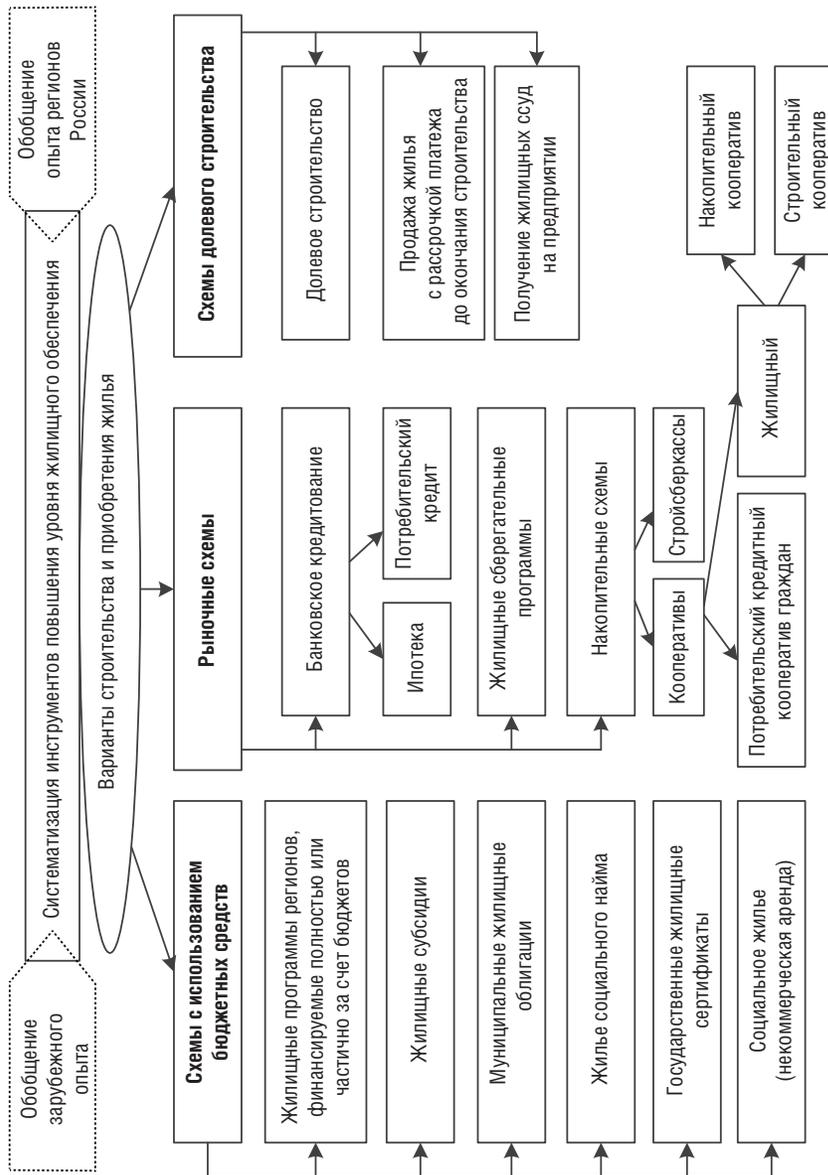


Рисунок 3.5. Схемы стимулирования жилищного строительства

уровня жилищного обеспечения. Укрупненно их можно представить в виде схем использования бюджетных средств, долевого строительства и рыночных схем (рис. 3.5).

Как считают некоторые исследователи, расширение используемых вариантов жилищного обеспечения населения должно быть увязано с созданием условий, облегчающих доступность жилья для граждан с различным уровнем доходов, что позволит сбалансировать возможности государства и ожидания населения. Е.Н. Соколовская предлагает сегментировать региональный рынок жилья на три составляющие (рис. 3.6).

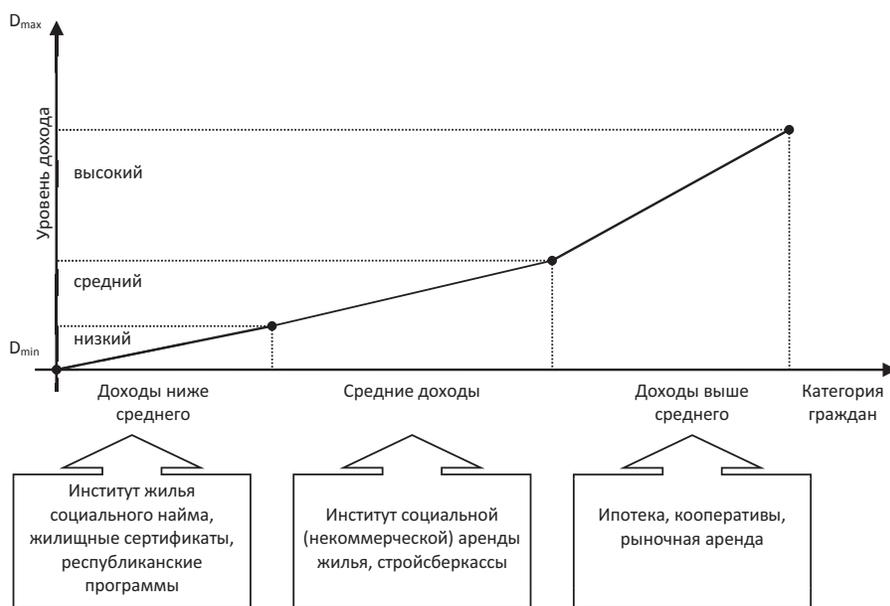


Рисунок 3.6. Дифференцированный подход к жилищному обеспечению граждан с различными уровнями доходов

Первый сегмент – жилье для граждан, способных самостоятельно решать жилищные вопросы. В данном случае государству отводится регулирующая роль, заключающаяся в создании условий, обеспечивающих эффективное взаимодействие всех участников процесса, а также, при необходимости, в оказании воздействия на привлечение дополнительных частных инвестиций в жилищную сферу и в содействии гражданам в приобретении жилья (ипотека, строительно-сберегательные кассы). Но, по мнению Е.Н. Соколовской, в существующих условиях ипотечного кредитования проблему обеспечения жильем могут решить не более 5% граждан региона.

Второй сегмент – жилье, рассчитанное на отдельные группы покупателей (молодые семьи, малоимущие граждане) и предоставляемое при бюджетной поддержке. Национальным проектом предусмотрена поддержка военнослужащих, малоимущих и иных категорий покупателей жилья в форме предоставления жилищных сертификатов. Но определяемая Госстроем России средняя рыночная стоимость квадратного метра общей площади жилья не отражает складывающихся в регионах цен на жилые помещения, поэтому жилищная субсидия, как правило, не позволяет гражданам приобрести жилье без привлечения дополнительных средств.

Третий сегмент рынка рассматривается как наиболее перспективный, но и самый сложный для государственного регулирования. Он представлен социальным арендным жильем, доступным населению на праве постоянного проживания с условием ежемесячной выплаты фиксированной суммы, которая существенно ниже величины арендных платежей, сложившихся на рынке.

В целом система жилищного финансирования в настоящее время развивается в нескольких направлениях, создающих единый инвестиционно-финансовый механизм.

Одним из перспективных направлений расширения возможностей граждан (в первую очередь с невысокими доходами) по решению жилищных проблем становится мобилизация внутренних сбережений для строительства нового жилья с использованием **стройсберкасс – ССК** (немецкий опыт).

В России сегодня действуют около 30 организационных форм типа сберегательных строительных касс, но охватывают они не миллионы (как в Европе), а тысячи человек. Очевидно, что в условиях существующего уровня цен на жилье вкладчику ССК трудно будет накопить на квартиру «с нуля». Однако стройсберкассы способны решать массу других задач: накопление на доплату при переезде в квартиру большей площади, реконструкция жилья, его ремонт.

Наиболее распространенными формами стройсберкасс в России являются жилищно-строительные и жилищно-накопительные кооперативы. В условиях недоступности ипотечных кредитов для многочисленных слоев населения стройсберкассы обладают рядом преимуществ. Система ССК выгодна потребителям своими низкими процентными ставками займа – 5–6% годовых. В кооператив может вступить любой гражданин без подтверждения доходов, т.к. он доказывает свою

платежеспособность, исправно внося деньги в течение определенного контрактом времени и накапливая необходимую для получения займа сумму. Гарантия надежности заключается в том, что ССК не инвестирует полученные средства ни в какие строительные проекты.

Однако наряду с очевидными преимуществами ССК имеют ряд недостатков. Во-первых, это низкий фиксированный процент по вкладу – 2–3%. Во-вторых, согласно договору, заемщик копит определенную сумму денег, но никто не гарантирует, что этого хватит на приобретение желаемого жилья. В-третьих, срок займа не может быть больше полутора кратного срока ожидания кредита. Следовательно, чтобы получить рассрочку на 10 лет, необходимо выдержать период накопления в 6,6 года, на 15 лет – 10 лет и т.д. Такое ограничение лишает членов кооператива возможности немедленно получить новое жилье, заплатив только часть его стоимости.

Наиболее приближенной к стройсберкассам организационной формой в России являются строительные сберегательные кооперативы на крупных предприятиях. Данный механизм эффективно работает в Белгородской области, где с 2003 г. активно реализуется программа малоэтажного строительства. Она основывается на нескольких элементах: это предоставление властями дешевой земли под застройку, обязательства области по подведению коммуникаций и небанковская система кредитования частных застройщиков.

В соответствии с этой программой человек, проживший в Белгородской области более трех лет, может взять под индивидуальное строительство земельный участок, площадь которого составляет не менее 15 соток, а цена – около 75 тыс. руб. Данные участки были образованы областной администрацией из земельных паев крестьян (скуплено более 13 тыс. гектаров около г. Белгорода, а в целом в области – 26 тыс. га). Приобретенная земля была внесена в уставной капитал Белгородской ипотечной корпорации, которая в настоящее время выделяет участки индивидуальным застройщикам, оформляет необходимые документы и подводит коммуникации.

Инвестиции в пакет коммуникаций на один дом составляют примерно 400–500 тыс. рублей. Частный застройщик платит почти на порядок меньше – 75 тыс. рублей, из которых почти половина выплачивается в рассрочку за пять лет. В целом по программе развития малоэтажного строительства в Белгородской области выделено уже более 18 тыс. участков.

Массовое индивидуальное строительство в данном регионе было бы невозможно без создания новых финансовых механизмов. Так, в частности, Правительством Белгородской области разработаны и реализуются три основные организационно-финансовые схемы по созданию строительных сберегательных кооперативов.



Рисунок 3.7. **Схема реализации мероприятий по строительству индивидуальных домов через ССК (на примере Белгородской области)**

Суть первой схемы (рис. 3.7) заключается в следующем. Работники предприятия вступают в кооператив и вносят паевой накопительный взнос, который равен 200–500 тыс. руб. В свою очередь, предприятие оказывает кооперативу временную финансовую помощь для предоставления займов работникам. Эти средства получают застройщиками в течение первых 3–4 лет работы кооператива. Кооператив выдает заем участникам в размере от 400 тыс. до 1 млн. рублей под 3–5% годовых и сроком от 5 до 15 лет, возвращая паевой накопительный взнос. Строительство индивидуального жилого дома осуществляется работником предприятия – членом кооператива – самостоятельно либо с привлечением подрядных организаций. Главной финансовой проблемой таких кооперативов на первом этапе их деятельности является кассовый

разрыв, вызванный массовой выдачей займов их участникам. Этот разрыв может покрываться предприятием за счет собственных или заемных средств. Соотношение накопительной и заемной частей средств на строительство жилых домов устанавливается кооперативом самостоятельно.

Вторая схема (рис. 3.8) основана на выделении предприятием кредитных средств ГУП «Белгородский областной фонд поддержки ипотечного жилищного страхования (ИЖС)» под 5% годовых сроком на 8 лет с одновременным предоставлением списков застройщиков. В свою очередь, Фонд в соответствии с действующим порядком финансирования выделяет этим застройщикам займы на такой же срок и с аналогичной процентной ставкой. При погашении застройщиками полученных заемных средств Белгородский областной фонд поддержки ИЖС поэтапно возвращает их предприятию.

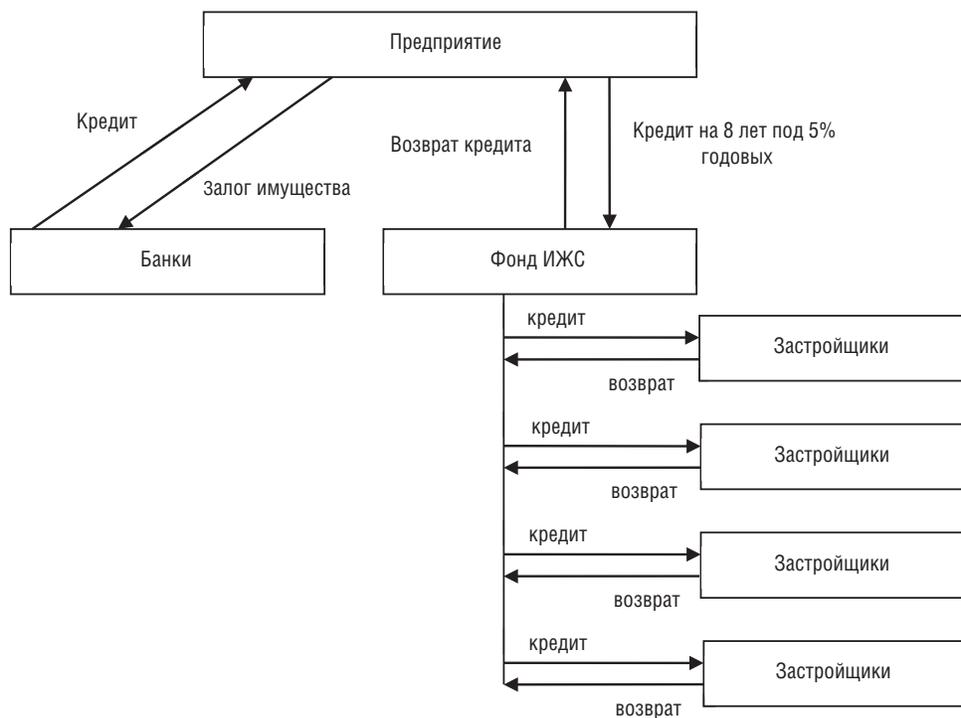


Рисунок 3.8. Схема реализации мероприятий по строительству индивидуальных домов с использованием субсидируемых инвестиционных кредитов через Фонд ИЖС (на примере Белгородской области)

Третий механизм строительства жилья (рис. 3.9) подразумевает, что предприятие самостоятельно строит жилье и реализует его своим работникам. При этом оно, в зависимости от решения руководства предприятия, может предоставляться на различных условиях: безвозмездно, с частичной оплатой или с рассрочкой. Кроме того, предприятие может привлекать к строительству жилья самих работников, выдавая им денежные займы в объеме 1 млн. руб. сроком на 8 лет под процентные ставки либо без них. Для достройки дома предполагается использование собственных денежных средств работников. Одновременно предприятие вправе оказывать им другие стимулирующие формы поддержки.

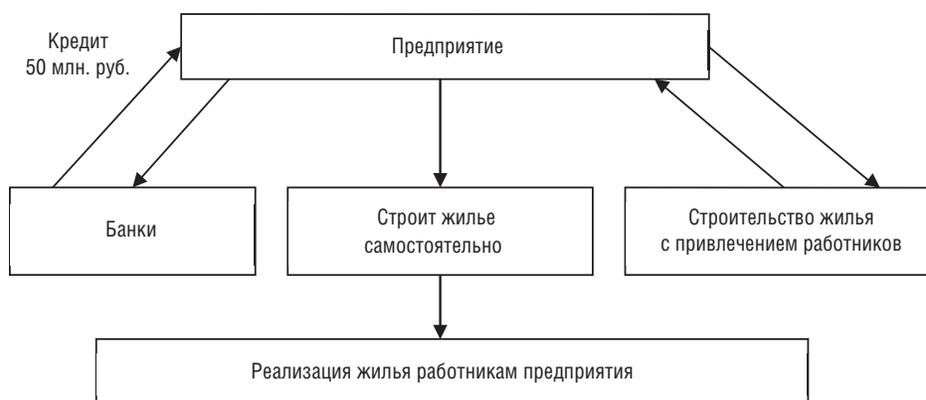


Рисунок 3.9. **Схема реализации мероприятий по строительству индивидуальных домов с использованием субсидируемых инвестиционных кредитов (на примере Белгородской области)**

В формировании строительных кооперативов большая роль отводится органам муниципальной власти, которые, используя данные им полномочия, могут создавать инициативную группу из числа граждан, состоящих на учете по улучшению жилищных условий. В связи с этим сотрудникам Администрации г. Вологды целесообразно **оказывать помощь в составлении учредительных документов ЖСК и ЖНК, предоставлять помещение для расположения строительного кооператива на льготных условиях аренды.** Более того, после создания кооператива органы местного самоуправления могли бы рассмотреть возможность выделения земельных участков для жилищного строи-

тельства в первоочередном порядке, несмотря на то что согласно существующему законодательству такие земельные участки выделяются только на конкурсной основе.

Другим вариантом повышения доступности жилья может быть **стимулирование строительства «корпоративного жилья»**, что, кроме всего прочего, будет способствовать снижению текучести кадров, укреплению трудовой дисциплины, увеличению мотивации труда, привлечению трудовых ресурсов.

В этом случае, как свидетельствует зарубежный опыт, организация может выдать своему работнику беспроцентную ссуду на покупку жилья, оплатить определенную часть его стоимости, выступить гарантом при получении ипотечного кредита. При наличии строительных мощностей организация может построить дом или общежитие для своих работников. **Роль органов муниципальной власти при этом сводится к предоставлению налоговых льгот данным организациям.**

Еще одним вариантом привлечения финансовых средств в жилищный сектор, широко применяемым в развитых странах, являются жилищные займы, осуществляемые с помощью широкого спектра видов долгосрочных долговых обязательств. Учитывая существующий зарубежный и отечественный опыт, в целях финансирования жилищного строительства и строительства инженерной инфраструктуры, реализации ипотечного кредитования и субсидирования **Администрация г. Вологды могла бы выпускать различные виды ценных жилищных бумаг:** например, коммунальных ипотечных займов, жилищных займов, облигаций, векселей, сертификатов и других видов ценных бумаг.

Важный блок государственного управления и стимулирования жилищного строительства – **предоставление органами муниципальной власти субсидий для отдельных категорий граждан на приобретение жилья, погашение части ипотечного кредита.**

В частности, предусмотренная российским законодательством безвозмездная субсидия на строительство или приобретение жилья в размере от 5 до 70% рыночной стоимости предоставляется только очередникам на улучшение жилищных условий в зависимости от дохода семьи и времени постановки на очередь. В то же время предполагается, что субсидии предоставляются только тем гражданам, которые в состоянии либо использовать собственные средства, либо получить банковский жилищный кредит на недостающую для приобретения жилья сумму.

В связи с этим из целевой группы практически исключается именно та часть населения, которой и должна предназначаться субсидия, так как недостаточность бюджетных средств, нерешенность вопроса ипотечного кредитования коммерческими банками населения с небольшими доходами, а самое главное, отсутствие необходимых средств у основной группы очередников резко ограничивают круг получателей субсидий. Плохо проработанная, не подкрепленная экономически и организационно, федеральная программа безвозмездных субсидий не соответствует реально сложившейся ситуации, является малоэффективной в социальном аспекте и практически не работает.

Полагаем, что в целях ускорения жилищного строительства администрации г. Вологды необходимо **активизировать деятельность по привлечению в эту сферу иностранных инвесторов**. В отдельных регионах страны положительный опыт такого взаимодействия имеется. Так, Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР) инвестировал 20 млн. долл. в проект по строительству малоэтажных жилых комплексов в России. Он профинансировал покупку земли, строительство коммунальных и других начальных затрат. Первые жилые комплексы, построенные при участии банка, уже продаются под брендом «Экодо-лье» в Оренбурге и Обнинске.

Одной из основных проблем, сдерживающих развитие домостроения в городе, является отсутствие обеспеченных инженерной, социальной и транспортной инфраструктурой земельных участков. Для ее решения на федеральном, региональном и местном уровне реализуется ряд программ. Так, например, федеральными органами власти выделяются средства для реформирования жилищно-коммунального хозяйства и развития жилищного строительства. Финансирование осуществляется через специально созданные фонды.

На региональном уровне Правительством Вологодской области разработаны и приняты: положение «Об организации отбора муниципальных образований области на предоставление региональной поддержки для обеспечения земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» от 24 июня 2008 г., долгосрочная целевая программа «Доступное жилье в Вологодской области на 2009–2013 годы» (подпрограмма «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства»), долгосрочная целевая программа «Инвестиции в объекты капитального стро-

ительства на 2010–2013 годы и перспективу до 2020 года», программа «Стимулирование развития жилищного строительства Вологодской области на 2011–2015 гг.».

Органы власти г. Вологды стараются также участвовать в строительстве и модернизации сетей и сооружений коммунальной инфраструктуры. Однако, как показывает практика, средств, привлеченных из бюджетов всех уровней, недостаточно для развития строительной отрасли и решения проблем обеспеченности населения жильем. В настоящее время органы власти пытаются решить эти проблемы главным образом за счет застройщиков.

Так, в земельное законодательство были введены новые требования предоставления земельных участков для строительства. В частности, необходимо комплексное освоение выделяемых под строительство площадей, предполагающее создание соответствующей инфраструктуры в целях организации жизненного пространства. Однако перенос затрат на строительство объектов инфраструктуры на стоимость жилья приводит к его существенному удорожанию, что резко снижает его доступность для населения.



Рисунок 3.10. **Модель муниципально-частного партнерства в строительстве объектов коммунальной инфраструктуры**

В целях удешевления и ускорения темпов домостроения считаем необходимым, чтобы строительство объектов коммунальной инфраструктуры осуществлялось организациями коммунального комплекса при координации со стороны государственного (муниципального) заказчика (рис. 3.10)<sup>12</sup>.

Окупаемость затрат на строительство достигается за счет инвестиционной надбавки к тарифу, взимания с потребителей экономически обоснованной платы за подключение к сетям. Дополнительно может быть разработан порядок предоставления определенных льгот сетевым компаниям, инвестирующим в инженерное обустройство территорий застройки.

Проектирование и строительство объекта коммунальной инфраструктуры осуществляет частная компания – подрядчик. Сразу по завершении строительства объект переходит в муниципальную собственность. Затем он передается в эксплуатацию организациям коммунального комплекса, с которыми у органов местной власти заключен контракт на эксплуатацию и содержание объекта. Причем контракт заключается на определенный срок либо действует, пока не покроются капитальные затраты и частная компания не получит определенную выручку от инвестиций. Такая схема является более выгодной для муниципалитета, так как он имеет возможность контроля над объектом и в случае необходимости может влиять на решения и действия частного партнера, если они наносят ущерб. Кроме того, муниципалитет может выиграть в том, что партнер будет эффективно использовать активы, осуществлять ремонтные работы.

Для ускорения темпов строительства жилья можно использовать модель партнерства, которая позволяет наиболее полно обеспечивать для инвестора привлекательность, безопасность вложения средств в соответствующий строительный проект. Общая концепция модели предусматривает создание специализированной управляющей компании (УК), ответственной за строительство жилья, приобретающей право собственности на него и реализующей его после завершения строительства частным лицам, коммерческим организациям, органам местного самоуправления (рис. 3.11).

---

<sup>12</sup> При этом в договор, заключаемый на строительство жилья, необходимо вносить пункт о невключении в цену квадратного метра объекта недвижимости стоимости подключения к коммунальным сетям.

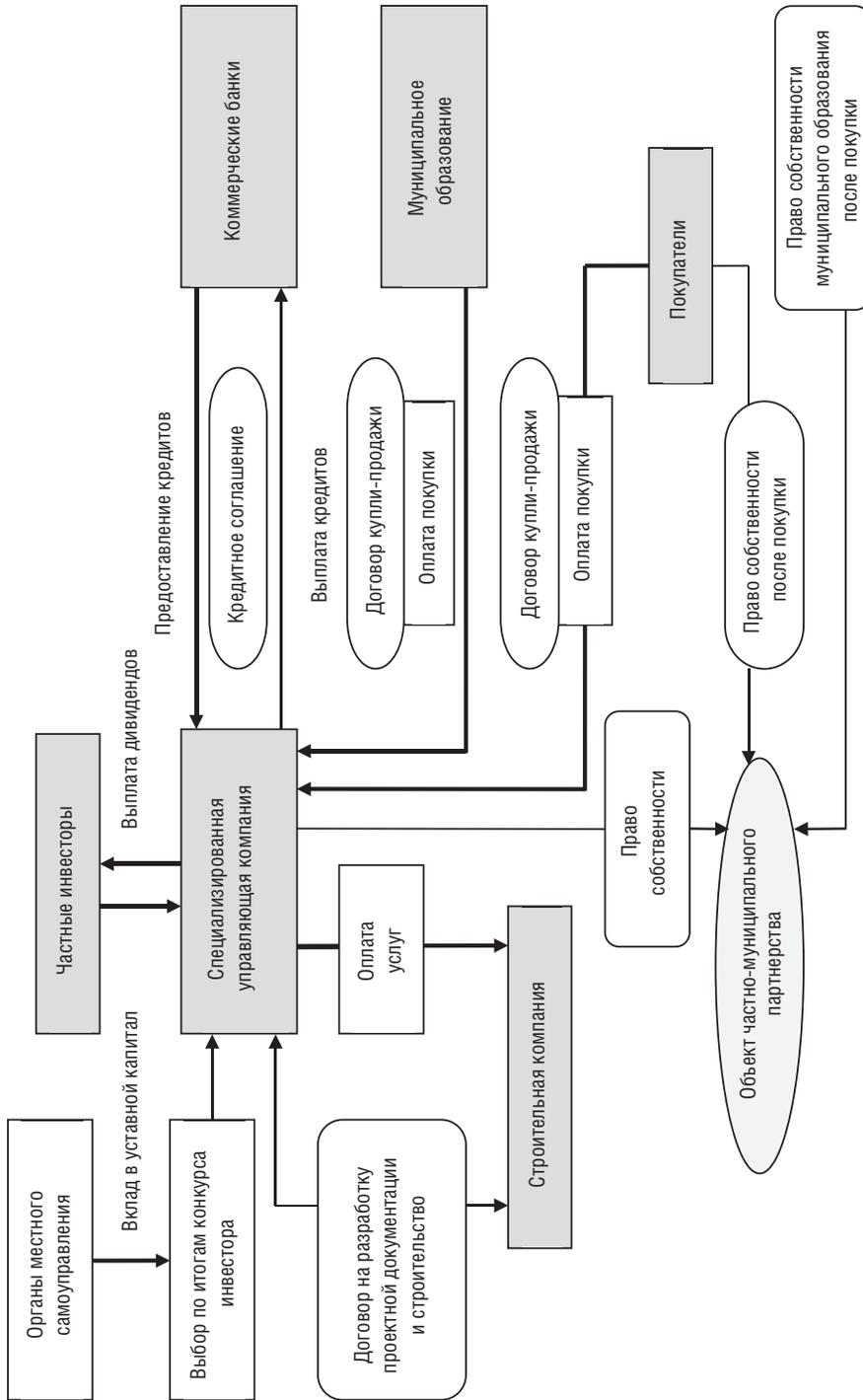


Рисунок 3.11. Модель муниципально-частного партнерства в целях ускорения жилищного строительства

На первом этапе реализации предлагаемой модели, исходя из требований, предъявляемых к объектам строительства, Администрацией города по итогам конкурса отбирается специализированная УК. Ее уставной капитал формируется за счет вкладов частных инвесторов. На втором этапе УК для осуществления своей деятельности привлекает кредитные ресурсы, источником которых могут быть такие институты развития, как Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк), Инвестиционный фонд РФ, а также коммерческие банки.

В процессе реализации проекта специализированная УК несет ответственность перед кредиторами по выплате процентов и основной суммы долга. Что касается залога по кредитным договорам, то в его качестве могут использоваться акции, имущество, права по договорам УК.

На последующем этапе реализации модели для непосредственного исполнения своих обязательств специализированная УК заключает договор со строительной компанией на разработку проектной документации и строительство объекта недвижимости. При этом частные инвесторы специализированной УК могут быть владельцами данной компании.

Коммерческие банки в данной модели предоставляют кредитные ресурсы специализированной УК под залог ее акций и имущества. Размер и условия предоставления кредитов определяются двусторонними договоренностями между частными инвесторами и соответствующими банками.

Итогом реализации предложенной модели является покупка объектов малоэтажного строительства частными лицами или организациями, заключающими со специализированной УК договор купли-продажи. Администрация г. Вологды также может выкупить часть объектов малоэтажного строительства у специализированной УК и впоследствии реализовать их собственными силами либо распределить по социальным схемам.

Основные преимущества этой модели заключаются в том, что частные инвесторы (строительные компании) обладают правом собственности на возводимые объекты. Это позволяет использовать их в качестве залога по кредитам. Недостатками модели являются: возложение риска несоответствия между реальными и прогнозными объемами спроса на малоэтажное жилье на инвесторов, которые не всегда могут эффективно управлять им.

Таким образом, жилищное строительство в ближайшей перспективе выступит локомотивом экономического развития города. В последние годы объем ввода жилья в нем в расчете на 1 жителя увеличивался, однако был в 2 раза ниже, чем в развитых странах. Основными причинами сложившейся ситуации является низкая доходность строительных организаций ввиду высокого роста цен на материалы; уменьшение государственной поддержки отрасли; несовершенство механизма согласования проектной документации; недостаточность земельных участков, обеспеченных инженерной инфраструктурой.

Ускорению темпов жилищного строительства в г. Вологде может способствовать реализация комплекса мероприятий по развитию строительно-сберегательных кооперативов; предоставлению налоговых льгот и иных преференций для организаций, ведущих строительство корпоративного жилья; привлечению иностранных инвесторов; развитию муниципально-частного партнерства.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Основные выводы и практические рекомендации, вытекающие из содержания настоящей монографии, заключаются в следующем.

1. Валовой городской продукт является важнейшим показателем, с помощью которого можно оценить результат реализации социально-экономического потенциала. Он представляет собой сумму заработной платы с отчислениями, валовой прибыли и чистых налогов на производство.

Апробация предложенного инструментария расчета валового городского продукта на материалах г. Вологды показала, что за последние несколько лет основная часть добавленной стоимости формируется в обрабатывающих производствах (19%), оптовой и розничной торговле (12,8%), производстве и распределении электроэнергии, газа и воды (12,8%). При этом в структуре ВГП более 50% доходов приходится на заработную плату, около 1/3 – на валовую прибыль и 5–6% – на чистые налоги.

2. Несмотря на то что за 2008–2011 гг. в Вологде проведен большой объем работ по модернизации городской среды, создан Департамент стратегического планирования и инвестиционной политики, реализован ряд мероприятий в рамках федеральных и городских программ, некоторые проблемы решить пока не удалось. Так, за 2006–2011 гг. суммарный размер убытков организаций увеличился в 4 раза и численность безработных – в 2 раза. Вследствие высокой дифференциации по уровню заработной платы имеет место недоиспользование трудового потенциала.

Финансовое состояние строительных организаций г. Вологды является неустойчивым, а объем привлекаемых ими инвестиций – недостаточным для расширенного воспроизводства.

Продолжают действовать факторы, сдерживающие развитие жилищного строительства и обрабатывающей промышленности. Среди основных из них следует отметить: несовершенство системы экспертизы проектной документации; необеспеченность земельных участков, отводимых под застройку, объектами инженерной, дорожной и социальной инфраструктуры; неконтролируемый рост цен на отдельные виды строительных материалов; высокий уровень налогообложения; нехватка оборотных средств.

3. Для решения вышеуказанных проблем органами муниципального управления, на наш взгляд, целесообразно реализовать комплекс мероприятий. В качестве основных из них отметим следующие.

*Создание новых рабочих мест и индексация заработной платы (прежде всего работников бюджетной сферы).* Основными направлениями и мерами в данной сфере могут быть:

- реализация городских проектов по строительству и реконструкции объектов социальной инфраструктуры;
- стимулирование развития розничной торговли и обрабатывающей промышленности;
- создание условий для модернизации существующих предприятий;
- стимулирование развития торгово-сервисных комплексов (рынков).

*Улучшение инвестиционного климата.* Целесообразно проведение комплекса мероприятий, направленных:

- на создание и поддержку имиджа г. Вологды как муниципального образования с благоприятными условиями для открытия и ведения бизнеса;
- информационное обеспечение инвестиционной деятельности на территории города;
- развитие необходимой для привлечения инвестиций инфраструктуры.

*Совершенствование налоговой политики:*

- посредством повышения качества администрирования налогов;
- содействия в оформлении прав собственности, например за счет

устранения административных барьеров, активизации работы по принципу «одного окна»;

– создания координационной комиссии (для совершенствования процесса налогообложения) с участием представителей всех служб.

*Ускорение темпов малоэтажного строительства.* Основными мерами в данной сфере могут быть:

– стимулирование развития жилищно-сберегательных кооперативов посредством оказания помощи в составлении учредительных документов;

– активизация строительства «корпоративного жилья» путем предоставления налоговых льгот организациям, которые будут давать своим работникам беспроцентную ссуду на покупку жилья (оплату определенной части его стоимости) либо, при наличии мощностей, строить дом для своих работников;

– выпуск различных видов ценных жилищных бумаг (коммунальных ипотечных займов, жилищных займов, облигаций, векселей, сертификатов);

– развитие механизма частно-муниципального партнерства при реализации проектов по обеспечению жилой застройки инженерными сетями.

*Использование инструментов стратегического планирования и управления деятельностью промышленных предприятий.* Достижение стратегических целей предлагается осуществлять по следующим направлениям:

– развитие конкурентоспособных отраслей промышленности города (пищевая, машиностроительная и металлообрабатывающая, легкая и деревообрабатывающая);

– создание новых кластеров и расширение участия предприятий Вологды в кластерах промышленно-производственного типа, формирующихся на территории Вологодской области.

Вместе с тем, как показывает практика, успешное функционирование городов в значительной мере зависит не только от развития собственной инициативы и предпринимательства, но и от внешних факторов. В связи с этим экономическое развитие Вологды в перспективе во многом будет зависеть от того, насколько Администрация города сможет выработать взаимоувязанные с областью программы в сфере пересечения общих интересов.

Решение проблем экономического развития города, на наш взгляд, видится в укреплении межмуниципальной кооперации (прежде всего с соседними муниципальными образованиями) в целях совместного представления и защиты его интересов в государственных органах.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аганбегян, А.Г. Строительство жилья – локомотив социально-экономического развития страны / А.Г. Аганбегян // Вопросы экономики. – 2012. – № 5. – С. 59-69.
2. Артемова, А. Жилье мое / А. Артемова // Бизнес и власть. – 2011. – № 1. – С. 40.
3. Ахмадов, И.Х. Концепция дохода и производства в системе регионального счетоводства // Вестник МГУ. – Сер. 6. Экономика. – 1997. – № 2. – С. 99-108.
4. Ветров, Г.Ю. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований / Г.Ю. Ветров, Д.В. Визгалов, А.А. Шанин. – М.: Фонд «Институт экономики города», 2002. – 134 с.
5. Галитдинов, Р.А. Социально-экономическое развитие муниципального образования: индикаторы результативного управления / Р.А. Галитдинов // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2006. – № 2 (28). – С. 65-70.
6. Города Вологодской области в цифрах. Основные социально-экономические показатели. 2000-2009: стат. сб. – Вологда: Вологдастат, 2010. – 200 с.
7. Гранберг, А. Валовой региональный продукт как индикатор дифференциации экономического развития региона / А. Гранберг, И. Масакова, Ю. Зайцева // Вопросы статистики. – 1998. – № 9. – С. 3-11.
8. Гранберг, А. Межрегиональные сопоставления ВРП в Российской Федерации: методологические подходы и экспериментальные расчеты / А. Гранберг, Ю. Зайцева // Вопросы статистики. – 2003. – № 2. – С. 3-17.
9. Демографический ежегодник Вологодской области: стат. сб. – Вологда: Вологдастат, 2011. – 190 с.
10. Дибирдеев, В.И. О формировании системы показателей по муниципальным образованиям / В.И. Дибирдеев // Вопросы статистики. – 2006. – № 12. – С. 50-61.
11. Доходы, расходы и потребление в домашних хозяйствах Вологодской области в 2009 году (по материалам выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств): стат. бюллетень. – Вологда: Вологдастат, 2010. – 33 с.

12. Евдокимова, Е.Н. Методы стратегического управления развитием промышленных комплексов малых городов: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Е.Н. Евдокимова. – Рязань, 2004. – 197 с.
13. Егоров, Е.В. Экономика жилищного хозяйства России: учеб. пособие / Е.В. Егоров, М.В. Потапова. – М.: ТЕИС, 2002. – 171 с.
14. Иванов, Ю. Система национальных счетов в российской статистике / Ю. Иванов, И. Масакова // Вопросы экономики. – 2000. – № 2. – С. 121-134.
15. Игнатов, В.Г. Государственное и муниципальное управление: введение в специальность, основы теории и организации / В.Г. Игнатов. – Ростов н/Д: МарТ, 2007. – 480 с.
16. Итоги социально-экономического развития г. Вологды за 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://vologda-portal.ru/oficialnaya\\_vologda](http://vologda-portal.ru/oficialnaya_vologda)
17. Карпова, Т.Ю. Управление развитием города: маркетинговый аспект / Т.Ю. Карпова // Вестник Челябинского университета. – Сер. 7. Государственное и муниципальное управление. – 2003. – № 1 (2). – С. 78-84.
18. Касьянова, Г.Ю. Налоговый кодекс Российской Федерации. Комментарий к последним изменениям / Г.Ю. Касьянова. – М.: АБАК, 2009. – 672 с.
19. Коган, А.Б. Теоретические аспекты эффективности экономических систем / А.Б. Коган, Н.П. Болдырева // Вестник ОГУ. – 2006. – № 8. – С. 45-55.
20. Кольев, А.А. Активизация процесса привлечения инвестиций в жилищное строительство региона (на примере Вологодской области): дис. на соиск. уч. ст. к.э.н.: 08.00.05 / А.А. Кольев. – Вологда, 2005. – 189 с.
21. Кремлев, Н.Д. Система национальных счетов как отражение теневой экономики (вопросы оценки) / Н.Д. Кремлев, В.А. Сивелькин // Вопросы статистики. – 2001. – № 2. – С. 35-38.
22. Кузнецов, В.Е. Статистическое исследование эффективности управления муниципального образования / В.Е. Кузнецов // Вопросы статистики. – 2006. – № 6. – С. 46-50.
23. Кузнецова, О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования / О.В. Кузнецова. – М.: УРСС, 2002. – 304 с.
24. Куликов, В.П. Вологодская область: история и современность: экономика / В.П. Куликов. – Вологда: Арника, 1997. – 44 с.
25. Лихачев, Т.П. Методические основы оценки эффективности и качества управления в муниципальных образованиях Красноярского края / Т.П. Лихачев // Труды КГТУ. – 2006. – № 2-3. – С. 320-329.
26. Лыкова, Л.Н. Налоговая система России: некоторые результаты реформ и современное состояние: науч. доклад / Л.Н. Лыкова. – М.: Ин-т экономики РАН, 2008. – 69 с.

27. Маслова, И.В. Социальный потенциал развития экономики / И.В. Маслова // Вестник Института экономики РАН. – 2008. – № 2. – С. 37-53.

28. Мерзликина, Г.С. Оценка экономической состоятельности предприятия: монография / Г.С. Мерзликина, Л.С. Шаховская. – Волгоград: ВолгГТУ, 1998. – 128 с.

29. Методика комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований Ленинградской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lenobl-invest.ru/documents/lowgub/metodurm.doc>

30. Мочалов, Б.М. Экономический потенциал развитого социализма / Б.М. Мочалов, Ф.М. Русинов, Д.К. Шевченко; под ред. Б.М. Мочалова. – М.: Экономика, 1982. – 278 с.

31. О бюджетной политике в 2012 – 2014 годах: Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.06.2011 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

32. О федеральной целевой программе «Жилище» на 2011 – 2015 гг.: Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2010 № 1050 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

33. Об утверждении муниципальной целевой программы «Подготовка градостроительной документации на территории муниципального образования «Город Вологда» на 2011 – 2015 годы: Постановление Администрации города Вологды от 03.11.2010 № 6027 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

34. Об утверждении муниципальной целевой программы «Развитие малоэтажного жилищного строительства на территории муниципального образования «Город Вологда» на 2010 – 2012 годы: Постановление Администрации города Вологды от 28.06.2010 № 3291 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

35. Об утверждении муниципальной целевой программы «Стимулирование развития жилищного строительства в муниципальном образовании «Город Вологда» в 2011 – 2015 годах: Постановление Администрации города Вологды от 30.06.2011 № 3579 [Электронный ресурс] // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

36. Петров, О.К. Методология социально-экономического мониторинга и статистического обеспечения управления городом / О.К. Петров, Т.Г. Краснова // Вопросы статистики. – 2006. – № 6. – С. 50-52.

37. Поварова, А.И. Современный уровень и проблемы решения вопроса доступности жилья в условиях рынка: информ.-аналит. записка по I этапу НИР / А.И. Поварова. – Вологда, 2008. – 93 с.

38. Промышленное производство в городах и районах Вологодской области: стат. сборник. – Вологда: Вологдастат, 2011. – 111 с.

39. Промышленность Вологодской области: стат. сборник. – Вологда: Вологдастат, 2011. – 143 с.

40. Пчелинцев, О.С. Роль крупных городов в стратегии инновационного развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=93&mat\\_id=40&page\\_id=776&from=search](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=93&mat_id=40&page_id=776&from=search)
41. Римашевская, Н.М. Доступность благоустроенного жилья / Н.М. Римашевская, Г.Н. Волкова // Народонаселение. – 2010. – № 4. – С. 5-15.
42. Самоукин, А.И. Потенциал нематериального производства / А.И. Самоукин. – М.: Знание, 1991. – 62 с.
43. Сведения о финансовом состоянии организаций Вологодской области за 2009 год: стат. бюллетень [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://vologda-portal.ru/upload/iblock/a35/otchet\\_glavi\\_za\\_2009.pdf](http://vologda-portal.ru/upload/iblock/a35/otchet_glavi_za_2009.pdf)
44. Симонов, В.В. Бюджет и налоги в экономической политике России: монография / В.В. Симонов, С.С. Сулакшин, И.В. Подпорина; под ред. С.С. Сулакшина. – М.: Научный эксперт, 2008. – 240 с.
45. Слоущ, Э.М. Анализ ВРП в регионе / Э.М. Слоущ, Л.В. Выставкина, С.В. Дашкова // Вопросы статистики. – 2000. – № 9. – С. 26-31.
46. Смирнова, Т.Г. Актуальные проблемы развития обрабатывающей промышленности города Вологды / Т.Г. Смирнова, Е.В. Лукин // Проблемы развития территории. – 2012. – № 1 (57). – С. 45-56.
47. Смирнова, Т.Г. Особенности развития обрабатывающих производств региона в 2011 году / Т.Г. Смирнова, Е.В. Лукин // Проблемы развития территории. – 2012. – № 61. – С. 42-52.
48. Смирнова, Т.Г. Оценка функционирования обрабатывающей промышленности Вологодской области в 2010 г. (по материалам опроса руководителей промышленных предприятий) / Т.Г. Смирнова, Е.В. Лукин // Проблемы развития территории. – 2011. – № 4 (56). – С. 14-23.
49. Строительная деятельность Вологодской области: стат. сб. – Вологда: Вологдастат, 2010. – 100 с.
50. Строительство жилья: стат. сб. – Вологда: Вологдастат, 2010. – 84 с.
51. Сулицкий, В.Н. Методы статистического анализа в управлении / В.Н. Сулицкий. – М.: Дело, 2002. – 518 с.
52. Татаркин, А.И. Проблемы и перспективы развития жилищного строительства в Свердловской области / А.И. Татаркин, М.А. Родайкина // Экономика региона. – 2007. – № 1. – С. 22-28.
53. Чекмарева, Е.А. Повышение уровня реализации трудового потенциала: роль заработной платы / Е.А. Чекмарева // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. – № 2. – С. 165-172.
54. Черкасов, П.С. Жилищно-строительная политика в комплексном социально-экономическом развитии региона: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / П.С. Черкасов. – Санкт-Петербург, 2012. – 25 с.
55. Чирихин, С.Н. Если цены на жилье растут – значит, в этом кто-то виноват / С.Н. Чирихин // Эко. – 2007. – № 2. – С. 28-43.

---

---

# СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РЕСУРС ТУРИЗМА

---

---

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ  
ТЕРРИТОРИЙ РАН

Т.В. УСКОВА, Л.В. ДУБИНИЧЕВА, В.С. ОРЛОВА

## СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РЕСУРС ТУРИЗМА



Вологда  
2011

## **ВВЕДЕНИЕ**

В настоящее время индустрия туризма, обладая огромным потенциалом, вносит конструктивный вклад в устойчивое развитие стран и регионов. При этом туризм, являясь одной из крупнейших, высокодоходных и наиболее динамично развивающихся отраслей, воздействует на социальную, культурную и экологическую среду. Развитие туристской деятельности позволяет решать широкий спектр важнейших социально-экономических задач восстановления здоровья населения и расширенного воспроизводства трудовых ресурсов, роста благосостояния и улучшения качества жизни, обеспечения социокультурного развития на основе формирования открытой экспортно-ориентированной экономики.

В туризме как в сфере деятельности взаимодействуют различные группы субъектов: туристы, организации, предоставляющие туристам товары и услуги, органы власти, местное население. Поэтому сфера туризма включает всю совокупность явлений и взаимоотношений, возникающих при взаимодействии туристов, поставщиков, местных органов власти и местного населения в процессе туристской деятельности. При этом туризм рассматривается как временное перемещение людей с места своего постоянного проживания в другую страну или местность в пределах своей страны в свободное время в целях получения удовольствия и отдыха, оздоровительных, гостевых, познавательных или в профессионально-деловых целях, но без занятия оплачиваемой работой в посещаемом месте.

Российская Федерация и ее регионы обладают огромными природными и историко-культурными ресурсами для развития туризма и рекреации. Однако используются они сегодня крайне ограниченно и нерационально. Их потенциал реализуется не в полной мере в силу низ-

кой конкурентоспособности обслуживающего комплекса, применения устаревших технологий производства туристских услуг. Современный потребитель туристского продукта предъявляет высокие требования к сервису и желает получать качественные услуги.

Сложная и нестабильная политическая ситуация и природные катаклизмы во многих известных туристских странах позволяют активнее популяризировать внутренний туризм, поскольку российским регионам есть что предложить как иностранным туристам, так и населению нашей страны.

В Вологодской области в последние годы туризм является одним из приоритетных направлений развития экономики наряду с металлургией, лесопромышленным комплексом и машиностроением. Привлекательность региона обусловлена многими факторами: благоприятными природно-географическими условиями, своеобразным культурно-историческим потенциалом, народно-художественными промыслами, ремеслами и традициями, экологически чистыми природными зонами.

Тем не менее, при достаточно хороших условиях для реализации туристского потенциала, в отрасли имеется ряд проблем. Это, прежде всего, отставание в уровне развития тех объектов, которые обеспечивают прием, размещение и развлечение туристов; несоответствие качества инфраструктуры туризма международным стандартам. Для решения этих проблем необходимы в первую очередь инвестиционные вливания, которые позволят повысить качество обслуживания и услуг, предлагаемых для туристов и гостей региона, и тем самым значительно увеличить туристский поток в Вологодскую область.

Монография содержит обоснованную характеристику современного состояния ресурсной основы развития туризма в Вологодской области. При этом особое внимание уделено инвестициям как определяющему компоненту этого ресурса. На основе изучения зарубежного и отечественного опыта инвестиционных вложений определены пути привлечения инвестиций в сферу туризма, а также дана оценка инвестиционной привлекательности сферы туризма региона. В качестве приоритетного направления привлечения инвестиций рассмотрена возможность формирования в области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа. Представлено научное обоснование инвестиционного межмуниципального проекта «Туристская дестинация «Белоозеро», реализуемого в рамках региональной особой экономической зоны туристско-рекреационного типа.

Информационной базой для монографии послужили работы отечественных и зарубежных экономистов по исследуемой проблематике, нормативно-правовые документы, связанные с функционированием сферы туризма в стране и регионе, материалы Всемирной туристской организации, данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики и Департамента международных, межрегиональных связей и туризма Вологодской области.

## **ГЛАВА 1**

### **ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИНВЕСТИРОВАНИЯ ТУРИСТСКОЙ СФЕРЫ**

#### **1.1. Особенности и сущность инвестиций в сфере туризма**

Инвестиции играют существенную роль в функционировании и развитии экономики регионов и страны в целом. Изменения в количественных соотношениях инвестиций оказывают воздействие на объем общественного производства и занятости, структурные сдвиги в экономике, развитие отраслей хозяйства.

Развитие туризма в настоящее время заметно отстает от реальных возможностей, определяемых уникальными для каждого региона РФ природно-географическими условиями, наличием индивидуальных исторических и национальных черт, культурных памятников. Причиной такого отставания является недостаточное использование туристского потенциала. Соответственно, эффективной реализации туристских ресурсов территорий препятствует действие целого ряда нерешенных проблем и сложностей организационного, нормативно-правового, научно-технического, производственного и финансового характера. Среди них важнейшим выступает недостаточное развитие туристской инфраструктуры. В частности, это невысокий уровень развития гостиничного комплекса, а также относительно слабый (по сравнению с мировым) уровень услуг, оказываемых зарубежным и отечественным туристам. Поэтому для максимальной реализации туристского потенциала территорий требует более пристального внимания важнейший в настоящее время аспект - инвестиционный. Активное привлечение инвестиций в практику территориального хозяйствования могло бы внести значительный вклад в развитие туристской индустрии регионов.

Сущность инвестиций рассматривалась многими зарубежными и отечественными учеными. Различные модификации определений дефиниции «инвестиции» отражают множественность подходов к пониманию их экономической сущности. В значительной степени это обусловлено экономической эволюцией, спецификой конкретных этапов историко-экономического развития, господствующих форм и методов хозяйствования.

Обращение к трактовке термина «инвестиции» в зарубежной экономической литературе показывает, что в различных школах и направлениях экономической мысли определения понятия «инвестиции» содержат общую существенную черту – связь инвестиций с получением дохода как целевой установки инвестора.

В наиболее общем виде инвестиции понимаются как *вложения капитала с целью его увеличения в будущем*. Такой подход к определению понятия «инвестиции» господствует как в европейской, так и в американской методологии [31].

Вместе с тем нередко встречается позиция, в соответствии с которой предлагается различать категории *«инвестиции»*, с одной стороны, и *«вложения капитала»*, с другой стороны, на том основании, что отличительным признаком инвестиций является *производительный характер* данной категории. При этом под «инвестициями» понимается, как правило, приобретение средств производства, а под «вложениями капитала» – покупка финансовых активов. Существует и другой подход к определению инвестиций, обусловленный возросшим значением рынка ценных бумаг как механизма, опосредующего перемещение реального капитала в странах с развитой рыночной экономикой. В его рамках «инвестиции» определяются как *вложения в ценные бумаги*.

Следует отметить, что развитие рыночных отношений связано с ростом многообразия объектов инвестирования, в состав которых входят различные виды как реальных активов, так и финансовых инструментов. При этом в примитивных экономиках основная часть инвестиций относится к реальным активам, в то время как в современной экономике большая часть инвестиций представлена ценными бумагами.

В исследованиях, посвященных проблемам инвестирования, инвестиции определяются как способ помещения капитала, который должен обеспечить сохранение или возрастание стоимости капитала и (или) принести положительную величину дохода. Инвестиция – это любой инструмент, в который можно поместить деньги, рассчитывая сохранить или умножить их стоимость и (или) обеспечить положительную

величину дохода. Таким образом, учет многообразных форм инвестиций осуществляется на основе более широкой трактовки инвестиций как любого *вложения капитала, направленного на его прирост*. Такой подход определяет в качестве существенного признака инвестиций не характер вложений, а связь инвестиций с возрастанием капитала (получением дохода) [31].

В отечественной экономической литературе до 1980-х гг. термин «инвестиции» для анализа процессов социалистического воспроизводства практически не использовался, основной сферой его применения были переводные работы зарубежных авторов и исследования в области капиталистической экономики. Базисным понятием инвестиционной деятельности являлось понятие капитальных вложений.

В последующий период термин «инвестиции» получил более широкое распространение в научном обороте, стал использоваться в правительственных и нормативных документах. Однако большей частью инвестиции отождествлялись с капитальными вложениями. Инвестиции (капитальные вложения) рассматривались в двух аспектах: как *процесс*, отражающий движение стоимости в ходе воспроизводства основных фондов, и как *экономическая категория* – система экономических отношений, связанных с движением стоимости, авансированной в основные фонды от момента мобилизации денежных средств до момента их возмещения [29].

Более широкая трактовка инвестиций была представлена позицией, согласно которой инвестиции выступают как *вложения не только в основные фонды, но и в прирост оборотных средств*. Такое определение нашло отражение в Типовой методике определения экономической эффективности капитальных вложений 1981 г. и других методических рекомендациях. В основе данного подхода лежало положение о том, что основные фонды не функционируют в отрыве от оборотных средств и, следовательно, прирост прибыли (дохода) является результатом их совместного использования. Включение в состав капитальных затрат расходов на формирование прироста оборотных средств положило начало исследованию оборота инвестиций и его отдельных стадий. Вместе с тем инвестиции, как правило, рассматривались в связи с расширенным воспроизводством основных фондов, поскольку завершение инвестиционного цикла связывалось с вводом в действие основных фондов и производственных мощностей. Исследование отдельных фаз движения инвестиций привело к формированию двух подходов к определению их экономической сущности – затратного и ресурсного.

В соответствии с *затратным подходом* инвестиции понимались как затраты на воспроизводство основных фондов, их увеличение и совершенствование. Данный подход являлся доминирующим в теоретических воззрениях и в практической деятельности, поскольку он отражал специфику функционировавшего в условиях административно-командной экономики хозяйственного механизма. Его характерной особенностью являлось то, что основное значение придавалось производительной стадии движения средств как исходному пункту инвестиционной деятельности, преуменьшалась роль денежной формы оборота основного капитала, движение которой ограничивалось рамками только строительного комплекса. Таким образом, оборот инвестиций рассматривался вне связи с конечными народнохозяйственными результатами. Акцент на затратной стороне инвестиций, игнорирование стадии преобразования ресурсов в затраты, которая должна предшествовать производительной стадии движения средств, искажали действительную логику и последовательность инвестиционного процесса, сужали общее пространство движения инвестиций [29].

Обострение проблемы товарно-денежной сбалансированности общественного воспроизводства, общее снижение эффективности функционирования административно-командной системы управления привели к признанию недостаточности затратного подхода и обращения к *ресурсному подходу*. В основе последнего лежало выделение другого составляющего элемента инвестиций – ресурсов. При этом инвестиции трактовались как финансовые средства, предназначенные для воспроизводства основных фондов. Восстанавливая роль денежной формы движения средств как начального пункта их оборота, ресурсный подход вместе с тем игнорировал дальнейшее движение ресурсов, их последовательное превращение под воздействием целевых установок инвесторов в продукт инвестиционной деятельности [29].

Таким образом, *существенный недостаток обоих подходов* заключался в статичной характеристике объекта анализа, базирующейся на выделении какого-либо одного элемента инвестиций, затрат или ресурсов, обосновании приоритета отдельных стадий оборота средств – производительной или денежной, что ограничивало возможности исследования инвестиций как целостного процесса, в ходе которого происходит последовательная смена различных форм стоимости, реализуется динамическая связь элементов инвестиционной деятельности: ресурсы – затраты – доход.

В ряде работ под инвестициями понимаются все виды имущества и интеллектуальных ценностей, которые вкладываются в объекты инвестиционной сферы, в результате чего достигается экономический и социальный эффекты. В состав этих ценностей входят:

- движимое и недвижимое имущество (здания, сооружения, оборудование, другие материальные ценности);
- денежные средства, банковские вклады, кредиты, ценные бумаги;
- интеллектуальные ценности: авторские права, лицензии и т.д.;
- право пользования землей и другими природными ресурсами, иные имущественные права.

В настоящее время согласно российскому законодательству «инвестициями являются денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, лицензии, в т.ч. и на товарные знаки, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли и достижения положительного социального эффекта».

С определением инвестиций тесно связаны понятия «инвестиционный процесс» и «инвестиционная деятельность».

Под инвестиционным процессом понимают процесс накопления, трансформации, размещения вложения и использования капитала с целью получения дохода, социального эффекта и повышения конкурентоспособности экономики. Инвестиционная деятельность - это отношения участников инвестиционного процесса, возникающие в связи с накоплением, трансформацией, вложением и использованием капитала, направленные на получение максимально положительного экономического и социального результата в региональной экономической системе.

Основными субъектами инвестиционной деятельности выступают органы, управляющие или уполномоченные управлять государственным и муниципальным имуществом или имущественными правами, российские и иностранные граждане, предприятия и другие юридические лица, государства, международные организации и т.д., финансовые и инвестиционные организации (фонды и т.д.) и иные лица, относящиеся к категории инвесторов [29].

Раскрывая сущность понятия «инвестиции», авторы многих исследований уделяют отдельное внимание вопросу их классификации.

Ряд экономистов *американской школы* (С. Фишер, Р. Шмалензи) выделяют три вида инвестиций [56]:

- инвестиции фирм в производственные мощности и оборудование;
- инвестиции в новое жилищное строительство;
- финансирование изменений производственных запасов.

Наиболее важными эти учёные считают инвестиции в производственные мощности, в этом случае предприятия при наличии достаточно высокого уровня спроса стремятся к увеличению объемов выпускаемых товаров.

Представители *немецкой школы* (в частности, Вайнрих) разделяют инвестиции в зависимости от объекта приложения и характера использования:

- инвестиции в имущество, непосредственно участвующие в производственном процессе (инвестиции в здания, сооружения, запасы материалов);
- финансовые инвестиции – вложения в финансовые активы, приобретение прав на участие в делах других компаний (покупка акций, долей и т.д.);
- нематериальные инвестиции, предусматривающие вложения в нематериальные ценности (инвестиции в подготовку кадров, исследования и разработки, рекламу и др.).

По характеру использования выделяют:

- первичные инвестиции, осуществляемые при основании или покупке предприятия;
- инвестиции в расширение (экстенсивные инвестиции), направляемые на расширение производственного потенциала;
- реинвестиции, т.е. использование собственных доходов, полученных в результате реализации инвестиционного проекта, путем направления их на приобретение или покупку новых средств производства с целью поддержания состава основных фондов предприятия;
- инвестиции в обновление основных фондов;
- инвестиции в модернизацию технологических процессов и оборудования;
- инвестиции в диверсификацию, связанные с изменением номенклатуры изделий, созданием новых видов продукции и выходом на новые рынки сбыта;
- инвестиции, направляемые на научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР), подготовку кадров, охрану окружающей среды [24].

Некоторые ученые *французской экономической школы* (в частности, Анри Кульман) выделяют прямое и косвенное инвестирование. Косвенное инвестирование осуществляется с использованием денежных средств, а прямое – без использования денежных средств. В случае прямого инвестирования происходит прямое превращение продукта в средства производства без участия денежных средств.

*Российские ученые-экономисты* также активно занимались исследованиями данной проблематики. Например, А.И. Стешин предлагает классифицировать инвестиции по следующим признакам:

- относительно объекта приложения: материальные, финансовые и нематериальные;
- по направленности: брутто-инвестиции, валовые и чистые инвестиции;
- с точки зрения реализации определенных целей: «оборонительные» (снижающие риски), «наступательные» (нацеленные на инновации), «социальные», «обязательные» (реализующие общегосударственные интересы) [51].

В работе Н.Н. Мильчаковой рассматривается более широкая классификация инвестиций:

- по направлениям вложения капитала: реальные, финансовые, интеллектуальные;
- по форме реализации: государственные и частные;
- по величине риска;
- по виду результата: коммерческие, социальные, научнотехнические;
- по масштабу инвестирования;
- по эффективности;
- по измерителям результата;
- по объекту вложения (действительный и фиктивный капитал);
- по источникам финансирования [32].

При классификации инвестиций в туризме необходимо учитывать специфику данной сферы и факторы, влияющие на ее развитие (табл. 1.1), а также особенности туристских услуг.

Туристские услуги – это, прежде всего, услуги:

- по размещению туристов (гостиницы, пансионаты, кемпинги, санатории);
- обеспечению туристов питанием (рестораны, столовые, кафе);
- перемещению туриста в стране посещения (различные виды транспорта);

- экскурсионному обслуживанию и получению информации (турагентства, информационные центры) [6].

Таким образом, классифицировать инвестиции в туризм можно следующим образом (рисунок).

Доход от инвестиций в туризм может быть нескольких видов:

- прибыль от арендной платы за объект;
- доход от эксплуатации объектов (деятельность гостиниц, предприятий общественного питания, турагентств, транспорта);
- поступления средств от реализации готовой продукции (продажа сувениров, продуктов питания и других товаров туристам) и др.

Специфика туризма как объекта инвестирования выявляет особенности инвестиционной деятельности в данной сфере, которые во многом определяются характерными чертами туруслуг [24]:

- Неосвязаемость: потребительские свойства туристских услуг (уровень качества, исполнения, уровень обслуживания, надежность, безопасность, точность исполнения и т.д.) нельзя в полной мере предварительно оценить до их потребления. Производителю туруслуги в отличие от производителя товаров сложно охарактеризовать новизну и оригинальность своего продукта. При инвестировании необходима разработка информационной политики с целью доведения до потребителей преимуществ услуги.

Таблица 1.1. **Анализ факторов, влияющих на инвестиционную привлекательность объектов туристской сферы**

| Стимулирующие факторы  | Сдерживающие факторы  |
|--|---|
| Достаточно длительный период эксплуатации                                    | Как правило, требуется создание объекта с «нуля» или значительная реконструкция   |
| Быстрая окупаемость объектов (за исключением крупных проектов)               | Доходность от вложения в туризм ниже, чем в другие отрасли экономики (недвижимость и т.д.)  |
| Низкий порог входа на рынок (не требует значительного объема инвестиций)     | Необходимость привлечения значительного объема средств на развитие инфраструктуры   |
| Наличие возможностей для расширения предприятия в случае его успешной работы | Сложность регистрации объектов недвижимости, необходимость значительного числа различных согласований, бюрократические барьеры  |
| Содействие федеральных, региональных и местных органов власти                | Недостаточное налоговое стимулирование инвестиционных проектов в туристской сфере   |
| Уникальность многих туристских объектов                                      | Уязвимость к снижению турпотока вследствие политических рисков, изменения законодательства, роста тарифов на монополистических рынках (повышение стоимости билетов на железнодорожный транспорт и авиасообщения, цен на энергоносители) |

- Подверженность сезонным колебаниям: в годовом цикле реализации имеются периоды существенных убытков и периоды пикового сезона. В сезон при наименьших затратах создается возможность реализовать продукт по самым высоким ценам, а в межсезонье, как правило, при самых высоких затратах наиболее низкие цены, которые порой могут быть меньше себестоимости.

- Несовпадение по времени факта продажи туруслуг и их потребления: покупка товаров и услуг туризма производится за достаточно долгий период (несколько недель, месяцев). В промежутке времени между покупкой и реализацией туристских услуг возможно возникновение существенных рисков (политических, экономических), в результате которых покупатель туруслуги не сможет ею воспользоваться в полном объеме. Необходимо отметить, что риски (политические, экономические) в основном характерны для международного туризма, для внутреннего туризма они, скорее всего, не оказывают существенного влияния.

- Взаимосвязь между организациями, участвующими в реализации комплексного тура. Реализацию тура осуществляет достаточно большое число компаний небольших размеров, поэтому качество их работы оказывает значительное влияние на восприятие потребителей и, следовательно, на развитие туризма в данном регионе в целом.

- Неотделимость туристской услуги от источника формирования: туруслуги не перемещаются в пространстве к своим потребителям, требуют комплекса мероприятий, направленных на привлечение туристов в конкретные территории (место нахождения источника формирования).

Учитывая эти особенности услуг туризма, можно прийти к выводу о необходимости тщательного анализа проектов в данной сфере исходя из возможных рисков, сезонности, зависимости от контрагентов и партнеров. В связи с этим выбор конкретного направления инвестирования обусловлен характеристиками конкретного объекта и состоянием туризма на определенной территории.

## **1.2. Зарубежный опыт инвестирования в туризм**

В последнее время туризм превратился в мощное социально-экономическое и политическое явление, которое в значительной мере оказывает влияние на мировое устройство и политику ряда государств и

регионов. По оценке Всемирной туристской организации, сегодня вклад туризма в глобальный ВВП составляет около 10%, в этой сфере работает примерно 8,5% трудоспособного населения планеты, а доля туризма в экспортных поступлениях достигла почти 6%. Большинство экспертов считают, что отрасль и дальше будет развиваться быстрыми темпами: по прогнозам на период до 2018 г. вклад туризма в ежегодный рост глобального ВВП составит не менее 4% [58].

В экономике многих стран затраты туристов на проживание, питание, местный транспорт, развлечения, посещение туристских достопримечательностей и иные расходы составляют существенную долю, повышая при этом уровень занятости населения и возможности для дальнейшего развития. Например, страны Европы, такие как Швейцария, Австрия, Франция, Болгария, значительную часть своего благосостояния построили на доходах от туризма. В ВВП Австрии 8,6% составляют прямые доходы от туризма и 15% – доходы с учетом мультипликативного эффекта, Испании – 6,8 и 18,2% соответственно, Франции – 4,1 и 10,9%, Хорватии – 8,5 и 19,0%, Великобритании – 3,4 и 9,1%, Канады – 3,4 и 11,0%, Болгарии – 4,1 и 14,5%.

Следует подчеркнуть, что успехи многих стран в развитии туризма связаны прежде всего с проведением крупных международных событийных мероприятий, как спортивных, так и культурных, таких как Олимпийские Игры, чемпионаты мира по различным видам спорта (в особенности можно выделить футбол), празднование 400-летия со дня рождения Рембрандта, 250-летия со дня рождения Моцарта) и др.

Наиболее характерными тенденциями мирового туризма в настоящее время являются диверсификация туристского продукта, поиск новых туристских направлений, сокращение средней продолжительности туристских поездок, выбор альтернативных средств размещения и транспорта, а также общее снижение цен [39]. Динамично развивающаяся система низкобюджетных авиационных пассажирских перевозок также вносит свой существенный вклад в стимулирование спроса на туристские путешествия. Все это в совокупности позволило увеличить число международных туристских прибытий в Европу более чем на 22 млн.

Таким образом, международный туризм, характерной чертой которого является то, что значительная часть услуг производится с минимальными затратами на месте, играет все более заметную роль в мировой экономике.

Несмотря на существование определенных сдвигов по привлечению инвестиций в сферу туризма, зарубежные специалисты не считают их значимыми. Ежегодно Всемирный экономический форум (World Economic Forum – WEF) проводит исследование конкурентоспособности туристической индустрии (Travel&Tourism Competitiveness Report) для того, чтобы измерить факторы, влияющие на привлекательность данного сектора экономики в разных странах с точки зрения его развития и привлечения инвестиций.

В общем рейтинге 2009 г. лидерами названы Швейцария, Австрия и Германия (набравшие 5,68; 5,46 и 5,41 балла соответственно). В первую десятку попали также Франция, Канада, Испания, Швеция, США, Австралия, Сингапур. Замыкают список Бурунди и Чад.

На постсоветском пространстве наиболее привлекательными для туристов и инвесторов эксперты признали страны Балтии: Эстонию (27 место), Латвию (48), Литву (49). С большим отрывом от них в рейтинге следуют Грузия (73), Азербайджан (76), Украина (77), Армения (91), Казахстан (92), Молдова (93), Кыргызстан (106) и Таджикистан (109).

Рассматривая мировой опыт развития туризма, можно выделить несколько основных направлений, способствующих его становлению и привлечению инвестиций в различных странах. Прежде всего, это:

- информационная политика и организация рекламных кампаний, направленных на продвижение турпродукта;
- создание особых экономических зон;
- проекты комплексного освоения территории;
- введение системы льгот для инвесторов;
- развитый рынок недвижимости;
- вертикальная интеграция;
- устранение бюрократических барьеров.

**Информационная политика.** Международная практика показывает, что повышение конкурентоспособности туристского продукта любой страны может быть достигнуто при условии выделения государственных бюджетных средств, достаточных для некоммерческого продвижения туристского продукта на внутреннем и мировом рынках. При этом следует отметить, что для сферы туризма характерен кумулятивный эффект, когда максимальные показатели от средств, вложенных в продвижение туристского продукта и туристскую инфраструктуру, проявляются через несколько лет постоянных капиталовложений. Частный бизнес не может проводить некоммерческую рекламную кампанию по повышению привлекательности своей страны, так как продвигает и

продает только свой собственный продукт. Поэтому задача создания образа страны, благоприятной для посещения, является исключительно государственной, что подтверждается мировой практикой. Хотя Великобритания и Испания занимают в мире лидирующие позиции по развитию туризма, их ежегодный государственный бюджет, выделяемый только на продвижение своего национального туристского продукта с целью увеличения въездного туристского потока, составляет соответственно 50,9 и 96,2 млн. евро. Большинство европейских стран, имеющих туристские ресурсы и стремящихся развивать туризм, также вкладывают в продвижение своих стран на мировом рынке ощутимые средства, которые в среднем составляют около 31,7 млн. евро ежегодно.

Широкая рекламная кампания туристских возможностей страны способствует росту количества иностранных и отечественных туристов, а следовательно, и увеличению поступлений в экономику. При этом следует учитывать значительный мультипликативный эффект туризма, развитие сопутствующих ему сфер экономической деятельности и рост занятости населения (косвенно 3-4 иностранных туриста обеспечивают 1 рабочее место в экономике страны). В то же время одним из главных законов рекламы является значительный объем, регулярность и продолжительность воздействия. Рекламная кампания начинает приносить экономический эффект лишь с определенного минимального порога. Опыт стран, продолжительное время вкладывающих значительные средства в государственную рекламу своего туристского продукта, показывает, что необходимо вкладывать средства не только в увеличение туристских прибытий, но и поддержание стабильности существующего туристского потока.

Именно грамотно построенная государственная стратегия, сосредоточенная на ключевых направляющих рынках и носящая постоянный характер, позволяет сделать въездной и внутренний туризм доходной составляющей экономики [37].

**Комплексное освоение территории (КОТ).** Практика КОТ для развития туризма и привлечения инвестиций была использована в Мексике. Изучением роли туризма в экономике правительство страны интенсивно занималось с конца 1960-х гг. Развитие туризма, основанное на обновлении существующих курортов и разработке новых, было признано одним из приоритетных направлений развития экономики. Новые курорты создавались на базе концепции строительства интегрированных городов-курортов на неосвоенных землях.

В течение нескольких месяцев 1968 г. Банк Мексики проводил детальное исследование экономики, материальных и природных ресурсов береговой линии страны, оценивая несколько десятков территорий для развития туризма. На основе этого исследования был выявлен ряд территорий для освоения, соответствующих следующим критериям: удобная береговая линия, прекрасные пляжи, привлекательный ландшафт, мягкий климат и наличие земельных ресурсов для застройки. Планы проектируемых курортов содержали подробные характеристики: ожидаемое число туристов, гостиниц и номеров, уровень загрузки гостиниц, число ежедневных авиарейсов. При этом устанавливались требования к качеству застройки зданий (высота, плотность застройки, архитектурный стиль).

Первоначально за счет государственных капиталовложений была создана инфраструктура (водоснабжение, электрические и телефонные сети и т.д.), соответствующая мировым стандартам.

Важной составляющей явилось привлечение частных инвестиций. Мультипликативный эффект в первые годы реализации стратегии развития курортов составил 110%. Результатом этих мер явилось обеспечение устойчивого экономического роста в регионах и всей национальной экономики. Каждый гостиничный номер создавал непосредственно 2,5 рабочих места в туризме и 2 – в сопутствующих отраслях. Средняя заработная плата работников, занятых в туризме, была в 1,5 раза выше, чем в целом по стране.

**Создание особых экономических зон (ОЭЗ)<sup>1</sup>**. Наиболее показателен в создании особых экономических зон опыт Турции. Развитие туризма в этой стране началось в середине 1980-х годов, когда турецкое правительство приняло решение сдать пустующие земли (в основном на Средиземноморском побережье) в аренду на 49 лет за незначительную плату. Главное условие – строительство отеля на данной территории. На эти цели мог быть выдан практически беспроцентный кредит, предусматривалось освобождение от уплаты налогов на пять лет. В результате на побережье стали появляться кемпинги, затем – трехзвездочные отели. В настоящее время возводятся преимущественно пятизвездочные гостиничные комплексы с полным спектром всевозможных услуг. Турецкий опыт был успешно использован в Египте и Тунисе [40].

<sup>1</sup> Особая экономическая зона – ограниченная территория с особым юридическим статусом по отношению к остальной территории и льготными экономическими условиями для национальных и/или иностранных предпринимателей. Главная цель создания таких зон – решение стратегических задач развития государства в целом или отдельной территории: внешнеторговых, общезкономических, социальных, региональных и научно-технических.

Одним из показателей эффективности политики развития туризма является тот факт, что одна из ведущих в мире гостиничных сетей компания Hilton Hotels Corporation объявила о планах строительства 40 новых гостиниц на 5500 номеров в Турции к 2014 г. Компания уже подписала одиннадцать контрактов с компаниями Amplio, Kosifler Group и Gocay Tourism, что позволит удвоить количество отелей Hilton к 2011 г.

Привлечение иностранных инвестиций, применение новых экономических инструментов в Турции получило положительную оценку со стороны руководства страны. Согласно действующему законодательству иностранным инвесторам предоставлены в полном объеме те же права, что и национальным компаниям.

Необходимо обратить внимание на турецкий опыт по созданию и функционированию свободных экономических зон (СЭЗ)<sup>2</sup>. В Турции соответствующий закон действует с 1987 г. С этого же времени были созданы первые СЭЗ в Мерсине и Анталии. В настоящее время в стране насчитывается около 20-ти СЭЗ.

Этот опыт показал, что путем создания СЭЗ возможно максимально использовать преимущества географического положения и оказать содействие в усилении экспортной направленности инвестиций и производства в стране с помощью привлечения иностранного капитала и технологий, инновационных элементов и пр. В этих зонах размещена вся необходимая инфраструктура и поощряется предпринимательская деятельность любого рода, такая как: производство, хранение, упаковка, торговля, банковская деятельность и т.д.

В свободных экономических зонах Турции предоставляются льготы следующего характера:

- освобождение от налогов, в том числе от корпоративных и подоходных налогов, разного рода сборов, пошлин (таможенных, гербовых, портовых);
- возможность перевода инвесторами прибыли без ограничений и привлечение иностранных специалистов;
- сведение до минимума бюрократических формальностей в деятельности СЭЗ и в законодательстве, касающихся цен, качества товаров (услуг), контроля над ними.

Инвестиции в Турции привлекаются прежде всего в экспортоориентированные сферы промышленности и наукоемкие производства, а также в туризм, перевозки, строительство, образование, здравоохранение.

---

<sup>2</sup> Свободные экономические зоны – это ограниченные территории, в которых созданы условия для иностранных и национальных предпринимателей.

Помимо того, в соответствии с политикой выравнивания уровней экономического развития отдельных регионов страны стимулирование иностранного капитала в Турции имеет выраженный территориальный характер.

В зависимости от уровня экономического развития Турция условно разделена на четыре категории районов (по степени поощрения иностранных инвестиций):

- районы первой степени приоритетности;
- районы второй степени приоритетности;
- нормальные районы;
- развитые районы.

К формам поощрения инвестиций относятся в основном частичное или полное освобождение от уплаты налогов и таможенных пошлин на определенном этапе развития производства, льготное кредитование, отсрочка выплаты налога на добавленную стоимость при импорте инвестиционных товаров и др.

Проекты иностранных капиталовложений, предлагаемые для осуществления в Турции, рассматриваются и оцениваются Главным Управлением по вопросам иностранных инвестиций, входящим в состав Ведомства по делам казначейства аппарата премьер-министра Турции. Основными критериями в оценке проектов иностранных инвестиций являются их технологический уровень, конкурентоспособность, экспортный потенциал, возможности вовлечения местных ресурсов для их реализации. Немаловажное значение имеет географический аспект.

Территориальное расположение проектируемого объекта и объем инвестируемого капитала являются основными показателями для получения инвестором так называемого «поощрительного сертификата», т.е. особого одобрения Главного Управления по вопросам иностранных инвестиций, что дает право на пользование льготами при осуществлении проекта, а именно на частичное или полное освобождение от уплаты таможенных пошлин и иных налогов, доступ к льготным кредитам, правительственным дотациям и др.

При выдаче «поощрительного сертификата» учитывается, в какой степени при осуществлении проекта предполагается воспользоваться привлеченными источниками финансирования. Соотношение между собственным и привлеченным капиталом составляет норму самофинансирования. Она может быть не более 40% для инвестиционных проектов в «приоритетных районах», 50% – в «нормальных районах» и 60% – в «развитых».

Исключением, не принимающим во внимание региональный аспект, являются инвестиции в организацию авиационного и морского транспортного обслуживания – 25%, а также строительство и ремонт яхт и судов, где норма самофинансирования установлена на уровне 15%. Допускается льготная норма самофинансирования (15%) и для тех проектов, осуществление которых предполагается полностью финансировать из иностранных источников.

Практически все машины и оборудование, ввозимые в рамках осуществляемых в Турции иностранных капиталовложений, освобождаются от таможенных пошлин. Ввоз их может облагаться лишь 5%-ным налогом в пользу специализированных фондов. Полностью освобождаются от таможенных пошлин машины и капитальное оборудование, импортируемые с целью осуществления инвестиционных проектов в следующих секторах экономики:

- инвестиции в «приоритетные» районы (кроме инвестиций в инфраструктуру);
- сырье, импортируемое для осуществления особо крупных инвестиционных проектов в «приоритетных» районах;
- инвестиции в строительство яхт и судов;
- инвестиции в импорт самолетов и судов;
- инвестиции в развитие туристического бизнеса в Черноморском регионе;
- инвестиции в сельское хозяйство и агропромышленные проекты.

Запрещены к ввозу бывшие в употреблении машины и оборудование, кроме авиатехники и морских судов, если их «возраст» превышает 5 лет.

Капитал, инвестируемый в осуществление проектов, обладающих «поощрительным сертификатом», может полностью или частично освобождаться от уплаты корпоративного налога. Скидка на выплату налога может составлять от 30 до 100% в зависимости от местоположения объекта, сектора экономики и размера инвестируемого капитала. Освобождение от налога в размере 100% означает, что инвестор имеет право не выплачивать корпоративный налог до тех пор, пока он полностью не возместит основной капитал, авансированный на осуществление проекта (кроме расходов на приобретение земли и некоторых других затрат). Приоритетными секторами экономики в плане льгот для инвестируемого капитала являются крупномасштабные капиталовложения в строительство и инфраструктуру районов активного развития туристического бизнеса, а также в ряд других отраслей.

Условия предоставления государственных кредитов в местной валюте для осуществления тех или иных проектов зависят от региона и сектора экономики, в котором предполагается инвестирование капитала. Сумма предоставляемого кредита определяется как процент от общей суммы инвестируемого капитала:

- для инвестиций в районы первой степени приоритетности – 60% от суммы капитала;
- инвестиций в районы второй степени приоритетности – 50%;
- инвестиций в нормальные районы – 40%;
- инвестиций в развитые районы – 30%;
- инвестиций в проекты поддержки ремесел – 25%.

В целях стимулирования инвестиций и их рационального распределения правительство может брать на себя оплату 25% потребляемой электроэнергии, 50% выплат в фонд социального обеспечения, а также 100% необходимых отчислений в пенсионный фонд в течение 5-летнего периода. При этом указанные льготы касаются только крупномасштабных проектов в «приоритетных» и «нормальных» районах.

Приведенная выше система привилегий применяется только для тех проектов, которые отмечены «поощрительным инвестиционным сертификатом», т.е. могут, по оценке турецкого правительства, внести вклад в развитие той или иной отрасли или региона, а значит, соответствуют основным направлениям экономической стратегии страны.

Инвестиционные проекты, которые не подпадают под действие сертификата, а осуществляются лишь на основе разрешения Главного Управления по вопросам иностранных инвестиций, могут пользоваться некоторыми стимулирующими льготами в виде частичного освобождения от таможенных пошлин при импорте машин и оборудования и ограниченного льготного кредитования.

В конечном счете эти условия, поощряющие предпринимательство в свободных экономических зонах, создают благоприятный инвестиционный климат и обеспечивают инвесторам существенные выгоды: снижают издержки производства, повышают конкурентоспособность действующих там местных и иностранных фирм и компаний.

В целях создания условий для предпринимательства в свободных экономических зонах, осуществления строительства объектов инфраструктуры и прочих сооружений на территориях, выделенных для СЭЗ, образован специальный Фонд организации и развития свободных экономических зон в структуре Центрального банка Турции. Средства Фонда

формируются за счет оплаты лицензий на право заниматься предпринимательской деятельностью, 0,5% налога на стоимость всех товаров, пересекающих границу СЭЗ, а также специальных выплат, оговоренных в контрактах, которые заключаются действующими в СЭЗ физическими или юридическими лицами [21].

**Льготное налогообложение для инвесторов.** Применение особой системы налогообложения для развития туризма используется Правительством Египта. В течение десяти лет (с начала эксплуатации) инвесторы освобождаются от уплаты налогов, а в случае реконструкции или расширения действующего предприятия отсчет десяти лет освобождения от уплаты налогов начинается заново.

Иностранцы имеют право свободно приобретать любую недвижимость и земли на территории страны, но есть ряд ограничений по общей площади приобретаемой недвижимости. На основании законодательства иностранный гражданин может купить только два объекта на свое имя, причем каждый не должен быть больше 4 000 кв. м, или гражданин должен получить статус инвестора, т.е. зарегистрировать предприятие на территории страны. Владельцы недвижимости – частные лица не платят ежегодный налог, имеют право получить статус резидента для себя и ближайших родственников. Согласно действующему законодательству все иностранцы имеют такие же права на собственность, как и местные жители.

В Панаме инвестиции в сферу туризма освобождаются от ввозной пошлины на протяжении 20 лет. В течение этого же периода не применяются пошлины на строительные материалы и оборудование, прибыль, недвижимое имущество и др.

Показателен опыт развития туристской сферы о. Барбадос. Принятие в 2003 г. Закона о развитии туризма на этом острове способствовало беспрецедентному росту инвестиций в туристический сектор. За 6 лет остров привлек капитал в размере 800 млн. долларов США. На Барбадос ежегодно приезжает 1 миллион туристов, расходы которых превышают 700 млн. долларов США. В соответствии с законом на острове построили 11 новых отелей на 406 комнат, еще десять отелей расширили и отремонтировали, на это ушло 306,7 млн. долл. В результате остров получил 483 новые комнаты и 442 новых рабочих места. Согласно новому проекту будут построены 100 комнат в отелях и 605 комнат в загородных особняках, в ходе работы будет создано 506 рабочих мест.

Планируется открытие региональной фондовой биржи, чтобы стимулировать формирование региональных рынков капитала и, соответственно, повысить поток инвестиций в туризм. Закон позволяет инвесторам туристических проектов списывать капитальные затраты и 150% расходов [33].

Такой же вариант привлечения иностранных инвесторов в гостиничное хозяйство используется Республикой Беларусь. Иностранные инвесторы освобождаются от уплаты налога на прибыль организации за оказываемые гостиницами услуги в течение трех лет с начала осуществления данной деятельности на туристских объектах, вводимых в эксплуатацию.

Теоретически зарубежный инвестор в Республике Беларусь может:

- создать совместное предприятие;
- купить акции существующего предприятия;
- открыть представительство, которое может изучать туристический рынок;
- работать с белорусскими компаниями на основе франчайзинга;
- участвовать в создании инфраструктуры (средства размещения, предприятия питания, транспорт и т.д.).

**Развитый рынок недвижимости.** Туризм характеризуется как отрасль хозяйства, активно привлекающая инвестиции. Формы инвестиционной активности могут быть самые разнообразные. Так, в гостиничном комплексе это может быть франчайзинг, лизинг, синдицирование, управление по контракту. Но появляются и новые формы капиталовложений в туристическую инфраструктуру. К новым видам гостиничного бизнеса, например, относятся так называемые вторичные резиденции, полностью принадлежащие туристам, но не являющиеся их постоянным местом проживания, а также вторичные резиденции с общими удобствами, т.е. квартиры в блоках, которые обслуживаются управленческими компаниями и имеют прачечную, спортивно-оздоровительные и развлекательные комплексы. Такой вид инвестиций в недвижимость предлагается в основном на горных курортах и на побережьях США, Франции и Испании.

Данная форма инвестиций очевидно перспективна и для России, где в силу специфики экономической ситуации одной из наиболее популярных форм вложений свободных средств является покупка недвижимости. Достаточно развитый рынок недвижимости будет способствовать совершенствованию туристской инфраструктуры, а также успешному становлению данной сферы в стране [58].

**Вертикальная интеграция.** В мировой туристической индустрии распространенным видом внедрения в туристский рынок стала вертикальная интеграция (вложение средств в объекты туринафраструктуры в дальнейшем для использования под «своих» туристов). Пример подал немецкий концерн ТШ, который построил для своих туристов десятки собственных отелей в Испании, Греции и Турции, а сейчас с той же моделью пришел в Юго-Восточную Азию.

**Устранение бюрократических барьеров.** Упрощение процедур получения разрешений на строительство, лицензий и сертификатов способствует привлечению инвестиций в туризм. В частности, в Украине, чтобы соответствовать законодательству, инвесторам необходимо получить до 190 разрешений, что занимает достаточно длительный период времени. Однако в Польше разрешения на строительство отеля получают за шесть недель. В результате в этой стране построено более 80 отелей только одной сети Ассог, при этом в Украине отели данной сети (как и многих других) вообще не представлены.

Таким образом, анализ зарубежного опыта показал наличие широкого спектра инструментов для привлечения инвестиций. Но выбор того или иного направления зависит как от внешних факторов (политика государства), так и от внутренних (наличие финансовых ресурсов, определение приоритетов для инвестирования и др.). Для активизации процесса привлечения инвестиций в туризм необходимо комплексное и рациональное сочетание различных инструментов, основанных на использовании всевозможных источников инвестирования – как средств государства, так и финансовых ресурсов частного сектора.

### **1.3. Отечественный опыт привлечения инвестиций в сферу туризма**

Становление современной российской туринадустрии приходится на период начала реформ 1991 г. Кризисные явления тех лет и дефолт 1998 г. негативно сказались как на объеме капиталовложений, необходимых для успешного ее развития, так и на общем объеме рынка. С 2000 г. наблюдается неуклонный рост и выездного, и внутреннего туризма. Переориентация туристского потока на внутренний туризм является одной из основных задач данной сферы на уровне регионов и страны в целом.

По данным исследования конкурентоспособности туринадустрии (Travel&Tourism Competitiveness Report), Россия занимает 68 место среди 133 стран (приложение 1).

В связи с неравномерным экономическим развитием российских регионов выявляется их значительная дифференциация по туристскому потенциалу, что оказывает влияние на возможности инвестирования в туризм. Поэтому выбор форм и путей привлечения инвестиций определяется в зависимости от конкретной территории.

Рассматривая отечественный опыт развития туризма, можно выделить несколько инструментов, с помощью которых привлекались инвестиции на российский туристский рынок.

Одним из таких инструментов является **разработка региональных стратегий и программ**, предусматривающих детальный анализ имеющегося туристского потенциала, объектов инфраструктуры, составление соответствующего реестра и подробного сценария развития туризма на перспективу.

Следует отметить, что большинство регионов РФ уже активно используют стратегии и программы для привлечения инвестиций. Так, например, Министерством экономического развития Республики Карелия при участии Карельского научного центра Российской академии наук был разработан комплекс мероприятий, предусматривающий исследование туристской сферы, проведение специализированных выставок; создана система непрерывного образования, позволяющая решать проблему обеспечения отрасли квалифицированными кадрами; издаются информационно-рекламные материалы о туристском потенциале республики.

Предпринимательская активность, стимулируемая государственной поддержкой, оказанной инвесторам в вопросах бизнес-планирования, землепользования, получения кредитов, привела к существенному росту объема внебюджетных вложений в инфраструктуру туризма Республики Карелия. Одной из основных проблем республиканского туркомплекса остается дефицит коллективных средств размещения. Согласно проведенным исследованиям, чтобы удовлетворить потребности приезжающих, необходимо увеличить емкость гостиничного комплекса на 40–50% [43].

Для устранения данной проблемы в туристскую сферу Карелии предполагается направлять 15–20% финансов при распределении доходов бюджета на осуществление новых проектов. Например, из трех проектов, реализуемых на средства от размещения облигационного займа Республики Карелия, один направлен на развитие туристической инфраструктуры.

Заинтересованность органов власти региона в увеличении потока экскурсантов вполне закономерна: власти рассчитывают, что отрасль в перспективе может стать одним из основных источников дохода бюджета региона. Совокупный валовой доход от въездного туризма по итогам последних лет составил в республике более миллиарда рублей (около четверти республиканского бюджета).

Кроме того, отмечается значительный рост объемов внебюджетных инвестиций в инфраструктуру туризма. За последние 7 лет реализовано более 90 проектов, которые связаны с развитием туризма, в рамках которых созданы объекты туристской инфраструктуры в национальных парках «Паанаярви» и «Водлозерский», информационные туристские центры в Петрозаводске, Сортавале, Чупе и др.

Во Владимирской области также разработана программа развития турсектора, основные направления которой согласованы с различными федеральными учреждениями (в частности, дорожными службами). В ней предлагаются конкретные места для строительства объектов придорожного сервиса (кафе, автостоянки, гостиницы). Для инвесторов предусмотрены льготы по налогу на прибыль и налогу на имущество. Власти региона возьмут на себя обязательства в получении и оформлении земельного участка, в подведении к нему инженерных коммуникаций и организации процесса строительства. Ускорение всех процедур позволит в минимальные сроки создать туробъект и начать его коммерческую эксплуатацию.

Необходимо отметить опыт Краснодарского края, где за счет бюджетных ассигнований осуществляется частичное финансирование оплаты процентной ставки по кредитам на строительство и реконструкцию рекреационных объектов [47].

В связи с низким уровнем экономического развития, дотационностью бюджетов органы власти некоторых регионов России используют в качестве основного источника инвестиционных ресурсов средства федерального бюджета. В частности, в Кабардино-Балкарии планируется включение объектов туризма в различные федеральные программы и привлечение денежных средств в размере 23,2 млрд. руб., в том числе 6,2 млрд. руб. из федерального бюджета. При этом частные инвестиции составят около 14 млрд. руб. Реализация данной программы позволит обеспечить рост доходов до 5,2 млрд. рублей ежегодно, увеличить до 3,5 тыс. количество новых рабочих мест.

Ряд регионов страны привлекает не только бюджетные ресурсы, но и **средства крупных промышленных холдингов и финансово-промышленных групп** (предприятия нефтепереработки, металлургии, банковский сектор), как правило, обладающих значительными свободными финансовыми ресурсами. В реализации проектов принимают участие и администрации регионов. Особенно распространено это сотрудничество в ходе осуществления проектов в таком популярном виде спорта, как горные лыжи. В частности, компания «Норильский никель» заканчивает строительство всесезонного спортивного курорта в Краснодарском крае. Объем инвестиций в этот проект оценивается в 35 млн. долларов, причем местные власти взяли на себя финансирование строительства дороги, моста к курорту (на создание транспортной инфраструктуры из бюджета было выделено около 150 млн. руб.) и электрической подстанции, которая обеспечит потребности комплекса. Специалистами рассчитано, что дополнительные налоговые отчисления покроют все понесенные затраты.

Крупный горнолыжный курорт построен в Ленинградской области. Инвесторами выступили банк «Россия», «Северсталь-групп», «Согаз», объем инвестиций составил порядка 50 млн. долларов. Кроме того, группа акционеров банка «Советский» инвестировала 18 млн. евро в строительство гостинично-туристского комплекса в Ленинградской области [9].

Компания «Русские отели», дочерняя компания холдинга «Базовый элемент», осуществляет инвестирование горнолыжного курорта в Республике Хакасия.

В районе Сочинского национального парка при поддержке администрации Краснодарского края и Олимпийского комитета России крупный инвестиционный проект реализуется холдингом «Интеррос».

Необходимо отметить, что проекты крупных бизнес-структур во многом носят не экономический, а социальный характер. При этом проекты, целью которых является создание определенного информационного фона (имиджа) компании, реализуются преимущественно в регионах, где непосредственно находятся их производственные мощности.

Привлечению инвестиций в туризм может способствовать и **активное сотрудничество с международными организациями**. Например, в Карелии несколько проектов по развитию сельского туризма в ряде экономически депрессивных районов финансируются из-за рубежа (проект ТАСИС). Предполагается, что сельский туризм будет способ-

ствовать сокращению безработицы в деревнях, развитию малого предпринимательства, созданию современной инфраструктуры, дорог, транспортного сообщения, повышению уровня жизни в сельской местности. Зарубежный опыт развития сельского туризма в европейских странах (Австрия, Ирландия, Испания, Швейцария, Венгрия и др.) показывает его высокую социальную эффективность. Сельский туризм рассматривается как социальная программа для поддержки фермерских и крестьянских хозяйств в свободное от сельскохозяйственных работ время [12].

В Новгородской области начата реализация крупного российско-датского проекта «Валдайский национальный парк» в сфере экологии и туризма. Планируется, что за 3 года объем инвестиций составит 550 тыс. долларов, 80% которых выделяются датской стороной, а остальные – федеральным бюджетом.

Особым инструментом инвестирования в отечественный туризм является **привлечение зарубежных гостиничных сетей**.

По данным Росстата, на конец 2007 г. в стране работали 4 369 гостиниц на 186,6 тыс. номеров и 368,2 тыс. мест. Из них, по оценкам экспертов Jones Lang LaSalle и Colliers International, только около 14 тыс. номеров соответствуют современным гостиничным стандартам. Почти 16% гостиничных номеров страны сконцентрировано в Москве и 7% - в Санкт-Петербурге. Среди региональных городов лидерами по размеру номерного фонда являются: Екатеринбург, Казань, Нижний Новгород, Владивосток, Красноярск, Новосибирск. На 1000 чел. населения России приходится 1,5 номера (для сравнения: в Украине – 1 номер, в Польше – 1,5, а в Венгрии – около 6). Одним из методов, способствующих решению данной проблемы, а также повышению уровня сервиса и приведению его в соответствие с мировыми стандартами, может стать привлечение инвестиций в строительство и реконструкцию коллективных средств размещения с помощью российских и зарубежных гостиничных сетей [43].

В российских регионах уже есть опыт привлечения зарубежных гостиничных сетей. Так, в г. Костроме планируется открытие гостиницы под маркой Marriott на 120–150 номеров с объемом инвестирования 500 млн. руб. и гостиницы под управлением сети Hilton.

В Калининграде подписаны инвестиционные меморандумы о строительстве здесь двух отелей общей стоимостью 130 млн. евро. Меморандум, заключенный с компанией Russian Property Investments B.V., предполагает открытие бизнес-туристического комплекса международной гостиничной сети Assog общей площадью около 30 тыс. кв. м с плани-

руемым объемом инвестиций порядка 50 млн. евро. Проектом предусмотрено строительство гостиниц класса «три звезды», пешеходных и транспортных дорог и путепроводов. В рамках этого инвестиционного проекта будет создано не менее 150 рабочих мест в сфере гостеприимства, сервиса и международного бизнеса.

Инвестиционным меморандумом, заключённым с компанией MJBalt & ELR Group, предусматривается строительство отеля общей площадью около 40 тыс. кв. м, которым будет управлять гостиничная сеть Hilton. Планируемый объем инвестиций составит порядка 80 млн. евро. Инвестор примет участие в концептуальном проектировании Калининграда в рамках комплексного проекта развития зоны исторического центра. Проектом предусмотрено строительство восьмиэтажных гостиниц класса «пять звезд», пешеходных и транспортных дорог и путепроводов в районе Центральной площади. При этом будет создано не менее 300 рабочих мест [41].

В Алтайском крае группой компаний «Интурист» (дочерняя компания российского многопрофильного холдинга АФК «Система») ведется строительство курортно-гостиничного комплекса «Алтай-Resort» срок сдачи – 2010 год. Туристический комплекс будет включать в себя гостиницу уровня «четыре звезды» на 120 номеров, всю горнолыжную инфраструктуру и SPA-комплекс. Предполагаемый размер инвестиций составит более 20 млн. долларов.

В Самарской области компания «Азимут Менеджмент Групп» реконструировала отель «Националь» и взяла его в управление. Один из крупнейших российских операторов - компания «Интурист» (входит в АФК «Система»), получив в управление нижегородскую гостиницу «Октябрьская», намерена инвестировать в ее развитие и повышение класса около 66 млн. рублей.

На начало 2008 г. в России работало порядка 262 гостиниц в составе сетевых цепочек (2 отеля и более под управлением одной компании). Вместе с тем ни одна сеть не имеет в своем портфеле более 20 гостиниц. Несмотря на очевидное преимущество объединения, российские гостиничные сети еще не стали массовым явлением и даже международные гостиничные сети пока представлены единичными примерами (в Москве и Санкт-Петербурге). При этом в последние несколько лет появились гостиницы в Сочи, Екатеринбурге и Самаре. Лидеры по числу гостиниц и номерному фонду среди международных операторов – Rezidor и Marriot [45].

Эффективным инструментом привлечения инвестиций в отрасль является образование в России особых экономических зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ), которые создают основу для формирования инвестиционных площадок. Финансирование со стороны государства работ по расширению туристской инфраструктуры, обеспечению перспективных туристских районов транспортными и инженерными коммуникациями, установлению на территории зоны благоприятного экономического режима – все это становится важными факторами для привлечения инвестиций в туризм [36].

Туристско-рекреационные ОЭЗ создаются в России:

- для формирования благоприятного инвестиционного и предпринимательского климата;
- обеспечения конкурентоспособности туристского и санаторно-курортного российского продукта;
- содействия переводу туристской и санаторно-курортной индустрии страны на инновационный путь развития;
- повышения качества туристских и санаторно-курортных услуг до уровня мировых стандартов;
- развития инновационной и транспортной инфраструктуры;
- обеспечения прироста объема экспорта туристских и санаторно-курортных услуг;
- повышения качества жизни и занятости населения;
- стимулирования развития депрессивных регионов с низким промышленным потенциалом.

На развитие инфраструктуры ОЭЗ государство направляет инвестиции из разных источников (табл. 1.2).

Таблица 1.2. Государственное финансирование ОЭЗ туристско-рекреационного типа в период 2007–2010 гг., млрд. руб.

| Источник финансирования   | Инвестиции внутри зон | Инвестиции вне зон |
|---|-----------------------|--------------------|
| Уставной капитал РосОЭЗ   | 11,9                  |                    |
| Федеральный бюджет  | 9,1                   |                    |
| Местные и региональные бюджеты  | 2,9                   | 6,9                |
| ФАИП  |                       | 23,4               |
| Фонд развития регионов  |                       | 0,8                |
| Инвестиционные программы ЕЭС России и Газпрома  |                       | 11,9               |
| Источник: Российские особые экономические зоны. – Режим доступа <a href="http://www.rosez.ru">http://www.rosez.ru</a> |                       |                    |

К ресурсам государственного и местных бюджетов (62,9 млрд. руб.), которые до 2010 г. использовались на строительство инфраструктуры внутри особых зон через ОАО «Особые экономические зоны» (дочерняя структура Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами – РосОЭЗ), добавилось еще 87,6 млрд. руб. на обустройство территорий, прилегающих к зонам. Таким образом, внутренняя инфраструктура будет финансироваться за счет средств, направляемых через РосОЭз, а внешняя (дороги, аэропорты и т.д.) – посредством федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП) и средств естественных монополий [36].

Государственные расходы на инфраструктуру зон не единственный источник финансирования ОЭЗ. По оценкам Министерства экономического развития и торговли РФ планируется привлечь порядка 200 млрд. руб. за счет частных инвестиций резидентов. При этом вполне вероятно, что расходы на строительство ОЭЗ в России будут расти. По мнению экспертов, во время реализации проекта его стоимость по сравнению со стоимостью, указанной в проектно-сметной документации, может увеличиться на 20–50%.

Налоговые преференции для резидентов ОЭЗ ТРТ предусматривают в течение пятилетнего периода освобождение от уплаты налога на имущество и земельного налога, а также снятие ограничения на перенос убытков на последующие налоговые периоды.

На региональном уровне возможно применение пониженной ставки налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджет субъектов РФ, на территории которых находятся ОЭЗ туристско-рекреационного типа.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. в России создано семь особых экономических зон туристско-рекреационного типа (по итогам конкурса, в котором участвовали 26 из 86 субъектов РФ).

На формирование и развитие особых экономических зон туристско-рекреационного типа до 2016 г. потребуется 325,2 млрд. руб., в т.ч. порядка 44,54 млрд. руб. из федерального бюджета. Бюджетные средства будут использованы на строительство объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры [36].

Каждый из курортов, специализируясь на отдельных видах туризма, имеет свои цели и задачи создания, налоговые льготы, объемы финансирования (приложение 2).

Анализируя туристские потоки, эксперты отдают пальму первенства таким зонам, как Кубанская (в силу традиционно сложившегося внутреннего туристского потока) и Байкальская. Байкал, наряду со столичными городами России, остается одним из немногих привлекательных для иностранных туристов объектов. Так, например, в течение года число немецких туристов на Байкале достигает 10 тыс. чел. [44].

Тем не менее процесс создания особых экономических зон в стране прервался с закрытием первой из них: согласно Постановлению Правительства РФ от 24 сентября 2010 г. № 752 досрочно прекратила свое существование ОЭЗ ТРТ на территории Краснодарского края. Это решение было принято на основании закона «Об ОЭЗ в РФ», который предусматривает возможность упразднения зоны, если в течение трех лет с момента ее создания нет ни действующих, ни новых соглашений об осуществлении резидентами зоны профильной деятельности. Кроме того, на части территории свободной зоны неожиданно обнаружили стройки и частные земли, что противоречит условиям создания особых экономических зон [46].

Остальные особые экономические зоны туристско-рекреационного типа продолжают запланированные работы по строительству инфраструктуры и привлечению инвесторов.

Следует полагать, что создание на территориях ОЭЗ ТРТ современных туристских комплексов с развитой инфраструктурой будет способствовать:

- увеличению турпотока в регионы;
- обновлению технологической производственной базы;
- модернизации производства;
- освоению невостребованного научно-технического потенциала России, а также передовых форм и методов организации производства;
- развитию транспортной и коммуникационной инфраструктуры;
- созданию новых рабочих мест и пополнению региональных бюджетов.

Анализ российского опыта привлечения инвестиций в туризм показал, что основными источниками инвестиций являются средства федерального и регионального бюджетов. Перспективным источником инвестиций могут стать финансовые ресурсы крупных холдингов и естественных монополий. В то же время в современной экономической ситуации из-за последствий мирового финансового кризиса наблюдается снижение возможностей таких компаний.

Участие в международных программах и грантах носит в основном локальный характер и не сможет решить все проблемы в туризме. Поэтому среди наиболее эффективных путей повышения инвестиционной активности в туристской отрасли региона можно выделить региональные программы, привлечение гостиничных сетей и создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа.

## ГЛАВА 2

### АНАЛИЗ ИНВЕСТИЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ И ОЦЕНКА ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ТУРИСТСКОЙ ИНДУСТРИИ РЕГИОНА

#### 2.1. Особенности инвестиционных процессов в отраслях экономики региона

Привлечение инвестиций в различные сферы региональной экономики, в частности в туризм, предполагает проведение анализа инвестиционной активности в регионе.

Анализ основных показателей инвестиционной деятельности в Вологодской области показал, что тенденция роста инвестиций в основной капитал в 2005–2007 гг. сменилась в 2008 - 2009 гг. отрицательной динамикой. Объем инвестиций в 2009 г. составил 70,8% к 2008 г., при этом объем строительства снизился на 27,9% (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Основные показатели инвестиционной деятельности  
в Вологодской области в 2005–2009 гг., млрд. руб.

| Показатель  | 2005 г. | 2006 г. | 2006 г. к<br>2005 г., % | 2007 г. | 2007 г. к<br>2006 г., % | 2008 г. | 2008 г. к<br>2007 г., % | 2009 г. | 2009 г. к<br>2008 г., % |
|---|---------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|
| Инвестиции в основной капитал   | 60,6    | 66,1    | 109,1                   | 79,2    | 119,8                   | 78,4    | 99,0                    | 55,5    | 70,8                    |
| Объем работ, выполненных по<br>виду деятельности «строительство»                        | 20,0    | 40,0    | в 2 р.                  | 38,7    | 96,8                    | 38,0    | 98,2                    | 27,4    | 72,1                    |
| Ввод в действие основных фондов   | 33,1    | 54,9    | 165,9                   | 69,2    | 126,0                   | 67,5    | 97,5                    |         | -                       |
| Источник: Инвестиционные процессы в Вологодской области / Вологдастат. – Вологда, 2010. |         |         |                         |         |                         |         |                         |         |                         |

Из данных анализа структуры инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности следует, что в течение рассматриваемого периода большую часть общего объема инвестиций занимали средства, вложенные в транспорт (в среднем 44,3%) и промышленность (в среднем 30,7%; табл. 2.2). Вместе с тем удельный вес инвестиций в промышленность и транспорт в 2009 г. по сравнению с 2005 г. снизился на 10,6 и 4,1% соответственно. Доля инвестиций в основной капитал гостиниц и ресторанов, являющаяся незначительной, в разные годы составляла 0,1–0,9% общего объема вложений.

Таблица 2.2. Структура инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности в Вологодской области в 2005–2009 гг., %

| Вид экономической деятельности | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2009 г. к 2005 г., +/- |
|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Промышленность                 | 39,7    | 28,8    | 26,0    | 30,0    | 29,1    | -10,6                  |
| Сельское хозяйство             | 2,0     | 3,3     | 3,7     | 3,5     | 3,1     | 1,1                    |
| Строительство                  | 0,6     | 0,9     | 1,3     | 1,3     | 1,0     | 0,4                    |
| Транспорт                      | 46,2    | 51,3    | 46,4    | 35,5    | 42,1    | -4,1                   |
| Связь                          | 1,0     | 2,6     | 3,5     | 4,4     | 1,8     | 0,8                    |
| Торговля                       | 0,8     | 1,1     | 2,2     | 1,2     | 1,3     | 0,5                    |
| Гостиницы и рестораны          | 0,1     | 0,2     | 0,1     | 0,9     | 0,1     | 0                      |
| Прочие                         | 9,6     | 11,8    | 16,8    | 23,2    | 21,5    | 11,9                   |
| Всего                          | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | -                      |

Источник: Инвестиционные процессы в Вологодской области / Вологдастат. – Вологда, 2010.

Развитие инвестиционного процесса в сфере туризма региона определяется двумя основными источниками: государственными ресурсами (средства бюджетов и внебюджетных фондов) и частным капиталом (собственные ресурсы организаций, отложенные средства населения, кредитные ресурсы банков, иностранные инвестиции).

В структуре инвестиций в основной капитал по формам собственности более половины (в среднем 56,3%) суммарной величины вложений занимает доля частных средств (табл. 2.3).

Удельный вес средств смешанной российской собственности составлял в среднем 19,8%, государственной – 11,3%, совместной российской и иностранной – 7,9%, муниципальной – 3,5%, смешанной иностранной – всего 0,9% общего объема инвестиций.

Доля государственной собственности в 2009 г. возросла по сравнению с 2005 г. на 4,1%, а доли частной и смешанной иностранной собственности – на 8,9 и 1% соответственно. В то же время удельный вес средств

Таблица 2.3. Структура инвестиций в основной капитал по формам собственности в Вологодской области в 2005–2009 гг., %

| Форма собственности   | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2009 г. к 2005 г., +/- |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Инвестиции в основной капитал, всего  | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | -                      |
| В том числе по формам собственности:  |         |         |         |         |         |                        |
| государственная   | 9,9     | 9,6     | 10,3    | 12,9    | 14,0    | 4,1                    |
| муниципальная   | 3,7     | 2,9     | 3,2     | 4,7     | 3,1     | -0,6                   |
| частная   | 51,3    | 56,5    | 60,3    | 53,4    | 60,2    | 8,9                    |
| смешанная российская  | 27,3    | 21,8    | 14,4    | 19,6    | 15,9    | -11,4                  |
| смешанная иностранная   | 0,2     | 0,6     | 1,1     | 1,6     | 1,2     | 1,0                    |
| совместная российская и иностранная   | 7,5     | 8,5     | 10,5    | 7,6     | 5,5     | -2,0                   |
| Источник: Инвестиционные процессы в Вологодской области / Вологдастат. - Вологда, 2010. |         |         |         |         |         |                        |

смешанной российской собственности сократился на 11,4%, совместной российской и иностранной – на 2%, а муниципальной – на 0,6%.

Увеличение доли бюджетных (как федеральных, так и региональных) средств прослеживается и в структуре источников инвестиций (табл. 2.4). Возрастание на 3,1% удельного веса привлеченных источников, занимающих на протяжении рассматриваемого периода более половины (в среднем 61,3%) общего объема инвестиций, вызвало снижение доли собственных средств (2009 г. к 2005 г.).

Таблица 2.4. Источники инвестиций в основной капитал организаций на территории Вологодской области в 2005–2009 гг., % к итогу

| Источники инвестиций  | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2009 г. к 2005 г., +/- |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Всего   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | 100,0   | -                      |
| Собственные средства  | 39,8    | 38,9    | 34,2    | 44,0    | 36,7    | -3,1                   |
| из них: прибыль, остающаяся в распоряжении организации                                  | 28,2    | 25,0    | 16,0    | 21,8    | 10,2    | -18                    |
| амортизация   | 11,2    | 13,6    | 17,8    | 20,9    | 25,8    | 14,6                   |
| Привлеченные средства   | 60,2    | 61,1    | 65,8    | 56,0    | 63,3    | 3,1                    |
| из них: бюджетные   | 6,3     | 5,0     | 6,2     | 11,5    | 10,2    | 3,9                    |
| в том числе: федерального бюджета   | 2,7     | 1,3     | 1,8     | 3,4     | 5,5     | 2,8                    |
| регионального бюджета   | 1,1     | 1,7     | 3,1     | 6,6     | 3,6     | 2,5                    |
| заемные средства других организаций   | 0,7     | 0,9     | 1,2     | 2,3     | 1,2     | 0,5                    |
| внебюджетных фондов   | 0,03    | 0,1     | 0,1     | 0,2     | 0,2     | 0,17                   |
| кредиты банков  | 7,5     | 3,6     | 11,5    | 7,2     | 9,2     | 1,7                    |
| прочие  | 45,7    | 51,5    | 46,8    | 34,8    | 42,5    | -3,2                   |
| Источник: Инвестиционные процессы в Вологодской области / Вологдастат. - Вологда, 2010. |         |         |         |         |         |                        |

Следует отметить, что в условиях финансово-экономического кризиса (2008–2009 гг.) в силу ограниченной доступности кредитных ресурсов повысилась значимость собственных средств организаций как источника инвестиций.

Объем иностранных инвестиций, поступивших в 2009 г. в экономику области, по сравнению с 2005 г. сократился в 6,2 раза (табл. 2.5). При этом значение рассматриваемого показателя в 2009 г. по сравнению с 2008 г. снизилось в 59,9 раза. Значительно сократились в 2005–2009 гг. доли прямых и портфельных (акций) инвестиций, суммарная величина которых в 2009 г. составила 2,8% общего объема инвестиций. В то же время возрос удельный вес прочих капиталовложений (кредитов) – с 94,1 до 97,2%.

Основными инвесторами экономики региона в 2008–2009 гг. стали Великобритания, Нидерланды, Люксембург, Германия. Планируется русско-австрийское сотрудничество в рамках проекта «Великий Устюг – родина Деда Мороза».

Таблица 2.5. **Иностранные инвестиции, поступившие в экономику Вологодской области в 2005–2009 гг.**, млн. долл. США

| Показатели          | 2005 г.        |            | 2006 г.        |            | 2007 г.        |            | 2008 г.        |            | 2009 г.        |            |
|---------------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|----------------|------------|
|                     | млн. долл. США | уд. вес, % |
| Инвестиции, всего   | 431,0          | 100,0      | 161,5          | 100,0      | 177,8          | 100,0      | 4142,8         | 100,0      | 69,2           | 100,0      |
| Прямые              | 14,6           | 3,4        | 18,6           | 11,5       | 55,8           | 31,4       | 5,9            | 0,1        | 1,7            | 2,4        |
| Портфельные (акции) | 11,0           | 2,5        | 22,4           | 13,9       | 2,5            | 1,4        | 0,2            | 0,0        | 0,3            | 0,4        |
| Прочие (кредиты)    | 405,4          | 94,1       | 120,5          | 74,6       | 119,6          | 67,2       | 4136,8         | 99,9       | 67,2           | 97,2       |

Источник: Инвестиционные процессы в Вологодской области / Вологдастат. – Вологда, 2010.

Иностранные инвестиции представлены преимущественно кредитами и займами, что объясняется низкой стоимостью и относительной доступностью зарубежных кредитных ресурсов. Такая ситуация во многом обусловлена проводимой в стране экономической политикой, одной из целей которой является снижение инфляции. В связи с этим происходит сдерживание поступления финансовых ресурсов в реальный сектор экономики, что и подталкивает предприятия к обращению в иностран-

ные кредитные организации. Главными заемщиками в Вологодской области являются в основном предприятия металлургии и химической промышленности. Отдельно необходимо отметить ОАО «Северсталь», которое активно использовало данный источник финансирования инвестиционных проектов. Вместе с тем с 2003 г. заметно увеличились доли абсолютных показателей портфельных инвестиций. Такая тенденция в дальнейшем сможет обеспечить техническое перевооружение, внедрение новых технологий на предприятиях региона, что будет способствовать росту занятости и увеличению поступлений в бюджеты всех уровней.

Территориальная структура инвестиций в Вологодской области во многом объясняется географическим расположением её основных предприятий, поэтому значительная часть вложений в основной капитал концентрируется в г. Череповце, основу экономики которого составляют отрасли черной металлургии и химической промышленности. Значительное снижение в структуре инвестиций доли города Вологды, являющегося машиностроительным центром области, говорит о сложной ситуации на предприятиях отрасли. Многие из них столкнулись с падением спроса на свою продукцию, что и снизило их инвестиционные возможности.

Что касается муниципальных образований региона, то в 13-ти из них удельный вес инвестиций в основной капитал составляет менее чем по одному проценту в областном объеме. В то же время в Великоустюгском, Вологодском, Грязовецком, Чагодощенском и Шекснинском районах данный показатель колеблется от 1,7 до 4%.

Вместе с тем во многих муниципальных районах (прежде всего в Белозерском, Вашкинском, Великоустюгском, Верховажском, Кирилловском, Никольском, Сямженском, Устюженском, Харовском и Шекснинском) отмечаются низкие темпы роста инвестиций в основной капитал. В основном это обусловлено низкими показателями прошлых лет, а также реализацией других федеральных и региональных программ (например, в сельском хозяйстве и т.д.).

Таким образом, в настоящее время одним из наиболее значимых источников финансирования инвестиций являются собственные средства предприятий. Роль этого источника будет возрастать в связи с влиянием мирового финансово-экономического кризиса. Актуальными становятся вопросы разработки дополнительных мер по обеспечению доступности заемных средств и реализации мероприятий по привлече-

нию прямых иностранных инвестиций, увеличению доли муниципальных образований в общей структуре инвестиций, что позволит снизить заметную региональную дифференциацию в экономическом развитии, уменьшить негативные последствия воздействия кризисных явлений на экономику региона и заложить основы для ее дальнейшего роста.

Относительное замедление темпов инвестиционной активности в регионе неблагоприятно сказалось и на инвестиционных процессах в туристской отрасли. При этом инвестиции в туристскую индустрию области носят пока несистемный характер. Так, например, за последние пять лет инвестиции в основной капитал, направленные на развитие туристских фирм, были осуществлены только в 2007 г. (табл. 2.6).

Рассмотрев динамику инвестирования специфических видов туристской деятельности в регионе, можно отметить семикратный рост в 2008 г. по сравнению с 2005 г. капиталовложений в коллективные средства размещения (КСР), вызванный в основном увеличением объема инвестиций в развитие гостиниц с ресторанами. Однако в 2009 г. капиталовложения в развитие коллективных средств размещения составили к уровню 2008 г. всего лишь 4%, а к уровню 2005 г. – 31,8%. Следует отметить, что в 2009 г. существенно возросли по сравнению с 2005 г. объёмы государственных инвестиций.

Значительное увеличение в 2008 г. объема инвестиций в КСР с объектами питания объясняется повышением требований к качеству обслуживания посетителей, а также ростом конкурентоспособности гостиниц по сравнению с другими подобными объектами.

Кроме того, рестораны и кафе в коллективных средствах размещения могут являться одним из основных источников их дохода (при эффективном управлении – до трети доходов), что особенно актуально в условиях кризиса и вызванного им снижения деловой активности. А это, соответственно, приводит к экономии средств предприятий и организаций, направляемых на командировочные расходы сотрудников (причем наиболее существенно сокращается статья расходов на размещение).

В 2009 г. инвестиции в гостиницы и рестораны составили порядка 29 млн. руб. или 0,1% от общего объема инвестиций в области (2008 г. – 580 млн. руб. или 0,9%), из них 23 млн. руб. – собственные средства, более 5 млн. руб. – привлеченные.

Большое значение для ведения туристской деятельности (особенно для развития культурно-познавательного и научно-исторического видов туризма) имеет сохранение памятников культуры, архитектуры и искусства.

Таблица 2.6. **Инвестиции в специфические виды туристской деятельности (без субъектов малого предпринимательства, тыс. руб.)**

| Показатель   | 2005 г.      | 2006 г.      | 2007 г.      | 2008 г.       | 2009 г.      | 2009 г.<br>к 2008 г., в % |
|--|--------------|--------------|--------------|---------------|--------------|---------------------------|
| <b>Инвестиции в основной капитал в развитие туристских фирм</b>                        | -            | -            | <b>798</b>   | -             | -            | -                         |
| Деятельность туристических агентств  | -            | -            | 798          | -             | -            | -                         |
| Из общего объема инвестиций в основной капитал по формам собственности:                |              |              |              |               |              |                           |
| муниципальная  | -            | -            | 798          | -             | -            | -                         |
| <b>Инвестиции в основной капитал в развитие коллективных средств размещения</b>        | <b>68379</b> | <b>66559</b> | <b>63169</b> | <b>535582</b> | <b>21716</b> | <b>4,05</b>               |
| По видам КСР:  |              |              |              |               |              |                           |
| деятельность гостиниц  |              |              | 9393         | 465441        | 11690        | 2,5                       |
| деятельность гостиниц без ресторанов   | 6048         | 12831        | 2310         | 12621         |              | -                         |
| деятельность гостиниц с ресторанами  | 783          | 351          | 7028         | 452820        |              | -                         |
| деятельность прочих мест для временного проживания                                     | 61548        | 53377        | 53831        | 70141         | 10026        | 14,3                      |
| из них:  |              |              |              |               |              |                           |
| деятельность детских лагерей на время каникул  | 950          | 2538         | 7008         | 2137          | 1767         | 82,7                      |
| деятельность пансионатов, домов отдыха и т.д.  | 55202        | 49815        | 37758        | 59795         | 2719         | 4,5                       |
| деятельность прочих мест для временного проживания, не включенных в другие группировки | 5396         | 1024         | 9065         | 8209          | 5540         | 67,5                      |
| <b>Из общего объема инвестиций в основной капитал по формам собственности:</b>         |              |              |              |               |              |                           |
| государственная  | 7            | 13           | 11456        | 11925         | 6047         | 50,7                      |
| муниципальная  | 7354         | 4234         | 2015         | 5161          | 4571         | 88,6                      |
| частная  | 14149        | 1024         | 1276         | 449015        | 2876         | 0,6                       |
| общественных и религиозных организаций (объединений)                                   | 419          | 64           |              |               |              |                           |
| смешанная российская   | 46450        | 61224        | 44533        | 64759         | 2897         | 4,5                       |
| иностранная  | -            | -            | 3889         | 4722          | 5254         | 111,3                     |
| Источник: Туризм в Вологодской области / Вологодстат. – Вологда, 2010.                 |              |              |              |               |              |                           |

Рассматривая ассигнования на ремонт и восстановление памятников истории и культуры, можно отметить, что направляемые на эти цели средства в 2009 г. увеличились по сравнению с 2005 г. на 74,8% (табл. 2.7). Однако указанные расходы в 2009 г. по отношению к 2008 г. сократились в 2,5 раза, что обусловлено влиянием финансово-экономического кризиса. Основным источником финансирования восстановления исторических памятников является областной бюджет, доля средств которого занимала в исследуемом периоде в среднем 75% всего объема ассигнований.

Таблица 2.7. Средства, направленные на ремонт и восстановление памятников истории и культуры в Вологодской области в 2005–2008 гг., млн. руб.

| Показатели   | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2009 г.<br>к 2005 г., % |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Ассигнования, всего  | 95,4    | 240,1   | 365,5   | 416,6   | 166,8   | 174,8                   |
| В том числе по источникам финансирования:                                    |         |         |         |         |         |                         |
| федеральный бюджет   | 22,0    | 36,4    | 65,7    | 39,5    | 65,0    | в 2,9 р.                |
| областной бюджет   | 69,0    | 201,4   | 297,6   | 364,1   | 80,7    | 117,0                   |
| муниципальный бюджет   | 4,1     | 2000,0  | 2,0     | 12,8    | 13,2    | в 3,2 р.                |
| иные источники   | 0,3     | 0,2     | 0,1     | 0,2     | 7,8     | в 26 р.                 |
| Источник: Туризм в Вологодской области / Вологдастат. – Вологда, 2008, 2010. |         |         |         |         |         |                         |

В результате инвестирования сферы туризма в течение рассматриваемого периода введено 490 дополнительных мест в гостиницах, 217 мест в санаторных учреждениях и 102 места в домах отдыха, а также обустроены спортивные сооружения с искусственным льдом (3 ед.) и плавательные бассейны (3 ед.; табл. 2.8).

Положительной динамикой в 2005–2008 гг. отличалось благоустройство дорог и тротуаров. При этом в 2009 г. из-за последствий влияния финансово-экономического кризиса произошло значительное сокращение ввода в действие основных фондов.

В результате инвестиционных вложений в 2008–2009 гг. в области был введен ряд крупных объектов туристской инфраструктуры<sup>3</sup>:

- гостиница «Атриум» на 99 номеров, из них категории «бизнес-класс» – 95, категории «люкс» – 4 (центр г. Вологды);

<sup>3</sup> Данные Департамента международных, межрегиональных связей и туризма Вологодской области. – Режим доступа: [vologdatourinfo.ru](http://vologdatourinfo.ru)

Таблица 2.8. Ввод в действие основных фондов в Вологодской области в 2005–2009 гг.

| Показатели  | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. | 2009 г.<br>к 2005 г., % |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Санатории, коек   | 100     | -       | 37      | -       | 80      | 80,0                    |
| Дома отдыха, мест   | -       | 8       | -       | 52      | 42      | -                       |
| Гостиницы, мест   | 10      | 180     | 142     | 136     | 22      | в 2,2 р.                |
| Спортивные сооружения с искусственным льдом, ед. / кв. м                                | -       | 2/3493  | -       | 1/2457  | -       | -                       |
| Плавательные бассейны, ед. / кв. м зеркала воды   | -       | -       | 1/357   | 2/488   | -       | -                       |
| Учреждения культуры клубного типа, мест   | 73      | 400     | 380     | 342     | -       | -                       |
| Дороги, тротуары  | 16,4    | 40,9    | 97,9    | 957,2   | -       | -                       |
| Мосты, путепроводы  | 0,7     | 0,12    | 10,4    | -       | -       | -                       |
| Объекты озеленения  | -       | 25,9    | 2,5     | 0,9     | -       | -                       |
| Источник: Инвестиционные процессы в Вологодской области / Вологдастат. – Вологда, 2010. |         |         |         |         |         |                         |

• гостиница «Постоялец» на 25 мест, турбаза «Лесная сказка» на 100 мест, детское кафе «Золотая рыбка» на 25 посадочных мест (г. Великий Устюг);

• спортивный комплекс «Парус» (Шекснинский район); гостиничный комплекс на 30 мест со всеми удобствами (2 домика семейного типа и номера в основном здании) и услугами водных развлечений (прокат: легкие прогулочные лодки, катамараны, байдарки, каноэ, гидроциклы, водные лыжи, катера, яхты, лодки, предметы отдыха: лежаки, кресла, мелкое пляжное оборудование); ресторан и бар;

• новый корпус санатория «Леденгский» на 45 мест (Бабушкинский район);

• ТВЦ «Флагман» и ТВЦ «Орбита»; сувенирная лавка; в стадии строительства ТВЦ с детским кафе и 2-й корпус гостиницы «Великий Устюг»;

• реконструированная набережная р. Вологды;

• гостиница «АКМ Премьер» на 26 мест (г. Череповец);

• гостиничный комплекс «Русский дворик» на 24 места с рестораном на 60 мест (с. Ферапонтово Кирилловского района);

• новая туристская стоянка для приема круизных теплоходов (д. Кузино Алешинского поселения Кирилловского района);

• гостевой дом на 20 мест (д. Куракино Ферапонтовского поселения Кирилловского района);

• культурно-туристический центр «Рыбацкая слобода» в устье реки Углы; Музей самовара и половика (Шекснинский район);

- горнолыжная трасса с электроподъемником в д. Еси-ково Лесковского сельского поселения Вологодского района (НП «Фристайл»);
- база отдыха «Остров» на 23 места с прокатом инвентаря для зимнего и летнего отдыха (Усть-Кубинский район);
- гостевой дом «Солнышко» на 16 мест (г. Белозерск);
- гостевой дом и торгово-развлекательный центр «Меркурий» (гостиница, бассейн, солярий, кафе) в с. им. Бабушкина.

В 2008–2009 гг. деятельность Вологодской области по привлечению иностранных инвестиций представляла собой не только поиск новых партнеров, но и упрочнение старых, проверенных временем отношений. Так, логичным продолжением деловых связей, установившихся с Австрией, послужил ряд рабочих встреч руководства области, отраслевых департаментов с представителями австрийской консалтинговой компании «Делойт». Основная цель переговоров – сотрудничество в интересах развития проекта «Великий Устюг – родина Деда Мороза». Представители компании изучили туристскую инфраструктуру городов Вологды и Великого Устюга (гостиницы, транспортное сообщение, поток посетителей) и высказали свою точку зрения на развитие проекта.

Необходимо отметить, что Правительством Вологодской области разработан реестр инвестиционных проектов туристских комплексов и инвестиционных площадок (приложение 3), согласно которому в настоящее время проводятся работы по развитию туристских объектов в муниципальных образованиях.

Таким образом, проведенный анализ показал замедление в условиях финансово-экономического кризиса темпов инвестиционной деятельности в регионе. Это, в свою очередь, снижает конкурентоспособность и привлекательность отраслей для вложений со стороны потенциальных инвесторов, а также сдерживает процессы обновления и модернизации основных фондов предприятий и организаций области.

## **2.2. Методические подходы к оценке инвестиционной привлекательности**

Одним из условий стабильного развития регионов является активизация инвестиционной деятельности, направленная на привлечение финансовых и материальных ресурсов отечественных и зарубежных инвесторов, а также рациональное их использование в наиболее приоритетных отраслях экономики. Объем вовлекаемых в экономику региона инвестиций является одним из критериев эффективности его функционирования.

Интерес к проблеме активизации инвестиционных процессов, и в частности к повышению инвестиционной привлекательности<sup>4</sup> стран, регионов, отраслей и предприятий, ежегодно растет, соответственно и исследования в области оценки инвестиционной привлекательности отдельных экономических систем проводятся достаточно давно. Наиболее значительный опыт накоплен в странах Европы и США. Именно западные методики оценки инвестиционной привлекательности являются первоосновой российских разработок в этом направлении. Однако механическое перенесение на российскую «почву» известных и апробированных в международной практике методологических подходов к оценке инвестиционной привлекательности регионов представляется нам нецелесообразным. Причиной этого служат особенности, присущие экономике любого федеративного государства, к числу которых относится и Россия. При проведении оценки инвестиционной привлекательности подобных стран необходимо принимать во внимание следующие условия:

- 1) дифференциация инвестиционной привлекательности по разным уровням экономики;
- 2) влияние целостной совокупности объективных факторов на формирование инвестиционной привлекательности;
- 3) несводимость инвестиционной привлекательности национальной экономики к совокупности инвестиционной привлекательности отраслей и регионов;
- 4) возникновение различных рисков как следствие неодинаковых условий развития.

Отечественные методики оценки зачастую предполагают использование труднодоступной информации, базируются на сложных методах расчетов, а их результаты противоречат друг другу. Кроме того, данные методики имеют узкую направленность и в основном сводятся к оценке инвестиционной привлекательности региона в целом или отдельных предприятий.

Основными недостатками существующих методик оценки являются:

- разночтения при толковании понятия «инвестиционная привлекательность»;

---

<sup>4</sup> Инвестиционная привлекательность является характеристикой, которая может применяться и к региону (отрасли), и к конкретному инвестиционному объекту (предприятие, финансовый инструмент). Этот параметр отражает факт соответствия данного инвестиционного объекта конкретным целям определенного инвестора.

- различный набор учитываемых показателей, характеризующих степень инвестиционной привлекательности;
- отсутствие научного обоснования методических положений анализа и прогнозирования инвестиционной привлекательности регионов;
- недостаточная обоснованность принципов агрегирования десятков отобранных для оценки показателей;
- сложность определения критерия обоснованности применяемых методик.

Очевидно, что разрабатываемые методики проведения такого рода оценок должны различаться для стран, регионов, отраслей и отдельных предприятий.

Для оценки инвестиционной привлекательности отдельного объекта должны быть установлены комплексные показатели, характеризующие его в целом.

Исследование инвестиционной привлекательности на уровне стран (макроуровень) служит основой для оценки и прогнозирования инвестиционной привлекательности отраслей и регионов.

Оценка инвестиционной привлекательности отдельной отрасли может проводиться на макроуровне (при разработке правительственных программ стимулирования различных отраслей экономики) и на микроуровне (для конкретного стратегического или портфельного инвестора) [59].

Оценку инвестиционной привлекательности отраслей можно проводить с помощью трех групп методов:

- экономико-математических;
- методов факторного анализа;
- методов экспертных оценок.

*Экономико-математические методы.* В 60-е гг. XX века в области оценки эффективности капиталовложений преобладали экономико-математические методы. В эту группу входят: корреляционный и дисперсионный анализ, методы оптимизации и математического моделирования, различные методы межотраслевого баланса.

*Методы факторного анализа.* Факторный анализ необходим, когда в исследовании фигурирует огромное количество различного рода показателей. Суть метода заключается в составлении укрупненных групп, состоящих из близких по смыслу показателей, называемых факторами. Далее работа ведется не с каждым показателем в отдельности, а с укрупненной группой – фактором.

*Методы экспертных оценок.* На современном этапе одним из наиболее распространенных является метод экспертных оценок. Главное его преимущество перед другими методами заключается в том, что эксперт может пользоваться не только основанной на статистических временных показателях информацией, но и нерегулярной, разовой информацией сугубо качественного характера. Оценка инвестиционной привлекательности в данном случае предполагает разносторонний анализ. Принцип метода заключается в следующем: отрасли сначала анализируются пофакторно. Затем по каждому фактору дается обоснование базы сравнения: выводят среднюю величину (или величины, наиболее часто встречающиеся в совокупности), ее принимают за единицу. Остальные значения также переводят в коэффициенты в зависимости от конкретного значения и нормативной величины. Сложность данного метода анализа заключается в субъективизме установления критериальных нормативных индикаторов и взвешенности весов по факторам.

Методики факторного анализа и экспертных оценок позволяют ранжировать отрасли, т.е. объединять их в группы со сходными условиями инвестиционной деятельности. В результате этой процедуры составляется рейтинг, т.е. линейный ряд объектов, в котором по сочетанию выбранных признаков отрасли располагаются на равном расстоянии друг от друга. Каждому из них присваивается номер (ранг), соответствующий его месту в общем ряду. Наиболее предпочтительному объекту обычно присваивается первый ранг [59].

Использование большинства из существующих методов оценки инвестиционной привлекательности отрасли представляется затруднительным, поскольку они немногочисленны. Их исследование позволяет наряду с достоинствами (использование количественных и качественных факторов, а также показателей, широко применяемых в статистической практике) выявить определенные проблемы, характерные для этой группы методов. В целом выделяются две основные методологические проблемы оценки инвестиционной привлекательности отрасли:

1. Проблема формализации (количественного выражения результатов оценки). Любая оценка по определению должна в конечном счете иметь числовое выражение (цифры, баллы, рейтинговые таблицы и т.п.), иначе смысл этой оценки будет равен нулю. Это особенно актуально для сравнительного анализа инвестиционной привлекательности одной отрасли с другими отраслями. Чтобы проводить сравнение, нужны определенные, количественно выраженные критерии, унифицированные для отраслей, которые служат объектами сравнительного анализа.

2. Проблема спецификации методологических подходов:
- исходя из типа инвестиций (прямые или портфельные);
  - вида инвестиций (в расширение производственных мощностей, в модернизацию производства и пр.);
  - срока инвестиционного периода (срока амортизации или полезного срока действия инвестиций).

Фактор спецификации методологических подходов является особенностью именно отраслевого анализа. Если методология финансово-экономической оценки отдельно взятого инвестиционного проекта или методология оценки финансового состояния отдельного предприятия по большому счету являются стандартными (т.е. применимыми к различным проектам и предприятиям), то для случая оценки инвестиционной привлекательности отрасли дело обстоит несколько иначе.

Тип и вид инвестиций, срок инвестиционного периода настолько существенно влияют на методику оценки, что здесь даже корректнее говорить не о методологии, а скорее об общих методологических подходах к оценке отрасли, которые специфицируются в каждом конкретном случае. Иными словами, анализ инвестиционной привлекательности отрасли носит ситуационный характер, т.е. зависит от «исходных параметров».

Таким образом, рассмотренные методики оценки инвестиционной привлекательности отраслей являются недостаточными. Необходима новая комплексная методика оценки, которая учитывала бы все факторы и условия регионального и отраслевого развития и основывалась на уже существующих методиках. При этом требуется уточнение определения инвестиционной привлекательности как целостной системы с точки зрения каждого конкретного инвестора. Инвесторы используют неодинаковые пути для достижения своей главной цели – получения конечной прибыли от инвестирования, соответственно и инвестиционную привлекательность отрасли они оценивают по-разному. То, что является привлекательным для одного инвестора, может стать фактором риска для другого.

### **2.3. Оценка инвестиционной привлекательности сферы туризма региона**

Вологодская область уже давно рассматривается специалистами как площадка для инвестирования в различные отрасли экономики. Для этого существуют определенные предпосылки.

*Выгодное экономико-географическое положение.* Вологодская область граничит с крупными регионами, вблизи ее расположены такие мегаполисы, как Москва и Санкт-Петербург. По территории области проходят транспортные магистрали федерального значения. Все это благотворно влияет на хозяйственное развитие региона.

Большое значение для народного хозяйства области имеет Волго-Балтийский водный путь, связывающий ее с Балтийским, Белым, Баренцевым, Каспийским, Азовским и Черным морями, а также с районами Поволжья и Урала. Этот путь дает выход крупным судам Северо-Западного речного пароходства в порты многих европейских стран.

*Богатый природно-ресурсный потенциал.* Природные ресурсы являются материальной основой развития экономики региона, их запасы и количество определяют структуру хозяйств. Ресурсный потенциал Вологодской области представлен в основном лесными, минеральными, земельными и водными ресурсами.

Основу минерально-сырьевой базы области составляют месторождения общераспространенных полезных ископаемых (гравий, песок, глины, торф, сапропель, карбонатные породы) и подземные воды.

Лесной фонд, занимающий около 2/3 общей площади территории области, богат хвойными и лиственными породами, промысловыми видами животных.

Область обладает большими земельными ресурсами – 14453 га. Сельскохозяйственные угодья составляют 1/10 часть ее земельных угодий, самым ценным видом среди которых является пашня, занимающая 56%.

Речную сеть области представляют около 20 тыс. рек и ручьев. Наиболее крупные реки области – Сухона, Юг, Молога, Кубена. В регионе насчитывается 5,3 тыс. озер. Наиболее крупные из них – Онежское, Белое, Кубенское, Воже. Кроме того, на территории региона расположены Рыбинское и Шекснинское водохранилища. В общей сложности поверхностными водными объектами занято 6603 кв. км или 4,6% территории области. Крупные озера и реки, водохранилища используются для судоходства, рыболовства, для снабжения водой предприятий и населения. Область богата также пресными подземными водами, основная часть которых сосредоточена в западных районах.

*Индустриально развитый регион.* Вологодская область – индустриально развитый, экспортно-ориентированный регион России, входящий в Северо-Западный федеральный округ (СЗФО).

По объему отгруженной промышленной продукции на душу населения по итогам 2009 г. область заняла 10-е место в России (2008 г. – 4-е место) и 3-е место (2008 г. – 1-е место) среди субъектов Северо-Западного федерального округа.

Основу экономики Вологодской области составляет металлургическое производство (50% объема отгруженной продукции), развиты также химическое производство (13,7%), производство пищевых продуктов (8,9%), машиностроительный комплекс (5,6%), обработка древесины и целлюлозно-бумажное производство (3,8%).

По итогам 2009 г. на долю области приходится 16,2% производимого в стране проката, 16% – стали, 12,9% – минеральных удобрений, 24,4% – подшипников качения, 10,5% – льняных тканей.

Одной из приоритетных отраслей является сельское хозяйство. Производство основных видов животноводческой продукции сельхозорганизациями области в расчете на 1 жителя выше среднероссийского уровня. По производству молока область занимает 1 место в России, по производству яиц – 7 место.

В регионе постоянно ведутся работы по разработке и внедрению эффективных научных, технологических, производственных программ, модернизации станочного оборудования и т.п.

Ежегодно представители вологодских предприятий принимают участие в работе выставок-ярмарок, конференций, семинаров, проводимых в других регионах и странах.

*Наличие законодательства в инвестиционной сфере.* Комплекс мер по управлению инвестиционной деятельностью и государственная поддержка инвесторов в области определяются

Законом Вологодской области от 12.11.1997 № 211-03 «О государственном регулировании инвестиционной деятельности». Систематически ведется работа по корректировке вышеуказанного закона, внесению в него дополнений и изменений, продиктованных изменениями, происходящими в экономическом процессе. Вместе с тем Правительством Вологодской области принято Постановление № 664 от 22.04.2009 «Об утверждении государственной областной инвестиционной программы на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов».

Система регулирования инвестиционной деятельности в регионе предполагает создание прозрачной процедуры осуществления инвестирования, разработку механизма работы с региональными инвестиционными проектами, предоставление субъектам инвестиционной деятель-

ности налоговых льгот, применение принципа «о неухудшении условий для инвесторов в случае принятия новых законодательных актов», информационное обеспечение потенциальных инвесторов. В соответствии со статьей 2 указанного закона налоговые льготы применяются в отношении инвестиционных проектов, включенных в государственную областную инвестиционную программу.

В систему нормативно-правовых актов, регулирующих инвестиционную деятельность, входят следующие областные законы:

- «О снижении ставки налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков» от 30.04.2002 № 781-03 - предусматривает снижение ставки налога на прибыль до 13,5% для субъектов инвестиционной деятельности, созданных после 01.01.2004 для реализации инвестиционных проектов, включенных в областную инвестиционную программу;

- «О транспортном налоге» от 15.11.2002 № 842-03 – предполагает полное освобождение от уплаты налога для субъектов инвестиционной деятельности, созданных в результате реализации инвестиционного проекта, включенного в областную инвестиционную программу;

- «О налоге на имущество организаций» от 21.11.2003 № 968-03 – предусматривает полное освобождение от уплаты налога (ставка – 2,2%) по объектам инвестиционного проекта, включенного в областную инвестиционную программу.

Период проведения оценки инвестиционной привлекательности Вологодской области как территории составляет 13 лет. По данным российского рейтингового агентства «Эксперт – РА», Вологодская область (за весь период проведения рейтингового исследования) входит в число наиболее привлекательных и стабильных регионов по инвестиционному климату. По инвестиционным рискам область в 2009 г. заняла 20 место в России (в 2000 г. – 35-е).

Международное агентство Moody's Investors Service присвоило области кредитный рейтинг по глобальной шкале «Ba1» («стабильный»). Большинство российских регионов имеют рейтинги в категории «Ba», Вологодская область находится в верхней части этого списка.

Кредитные рейтинги по национальной шкале присвоены области международными агентствами Moody's Interfax Rating Agency и Standard & Poor's. Подтвердился долгосрочный кредитный рейтинг области на уровне «BB-» и рейтинг по российской шкале на уровне «ruAA-» (стабильный).

По оценкам рейтингового центра АК&М, Вологодская область занимает 9 место по кредитоспособности.

Постепенно улучшаются ее конкурентные позиции на инвестиционном рынке. По состоянию инвестиционного климата она занимает 23 место, по финансовой устойчивости наблюдается удовлетворительная надежность – позитивная динамика.

Аналитики «Эксперт РА» отмечают высокий производственный и финансовый потенциал области, обусловленный высоким уровнем развития ее промышленного и перерабатывающего комплекса. Она занимает 11 место по туристическому потенциалу [44].

По данным ГОУ ВПО «Московский государственный университет инженерной экологии», Вологодская область относится к регионам с низким уровнем развития туристской инфраструктуры<sup>5</sup> (приложение 4).

Для оценки инвестиционной привлекательности сферы туризма региона используется методика, предложенная специалистами Омского комитета государственной статистики. Методика основана на оценке двух групп факторов. К первой группе относятся социальные индикаторы, характеризующие:

- политический климат региона (законотворчество региональных властей, распределение политических симпатий населения и т.д.);
- экологическую ситуацию (состояние природных ресурсов, охрана окружающей среды и т.п.);
- демографическую ситуацию, этнические взаимоотношения и др.

Эти факторы не поддаются точной количественной оценке, привязке к конкретной отрасли. Различные исследователи применяют к ним субъективные экспертные методы оценки при определении их влияния на общий потенциал.

---

<sup>5</sup> Для оценки использовались показатели обеспеченности средствами размещения туристов, развития санаторно-курортных организаций, организаций отдыха, туристских баз, объектов социальной, транспортной инфраструктуры. На территории РФ выделено четыре крупных туристических района на основе следующих районообразующих признаков:

- специализация территорий по видам туризма, обусловленным наличием специфических туристских ресурсов;
- направленность использования туристского ресурсного потенциала или туристские функции территории (оздоровительная, деловая, спортивная, лечебная или сочетающая различные функции);
- степень развития материально-технической базы и инфраструктуры туризма.

Вторую группу формируют экономические факторы, которые являются общепринятыми и присутствуют во всех исследованиях по данному вопросу. С их помощью можно оценить производственный потенциал, финансовые результаты, инвестиционную активность, трудовой потенциал отрасли. Данные факторы можно измерить количественно, информационной базой для них может служить официальная статистика.

Авторами данной методологии приоритеты были отданы второй группе факторов. На их базе разработаны система показателей и методология оценки инвестиционной привлекательности отрасли. Кроме того, данная методология показывает привлекательность отдельной отрасли по сравнению с другими сферами деятельности региона. Сравнительный анализ туризма с другими отраслями экономики позволяет оценить перспективы в привлечении инвестиций. Потенциальный инвестор, как правило, заинтересован в максимизации эффекта от осуществленных вложений, поэтому выбор конкретной сферы во многом будет обусловлен ее позициями по сравнению с другими.

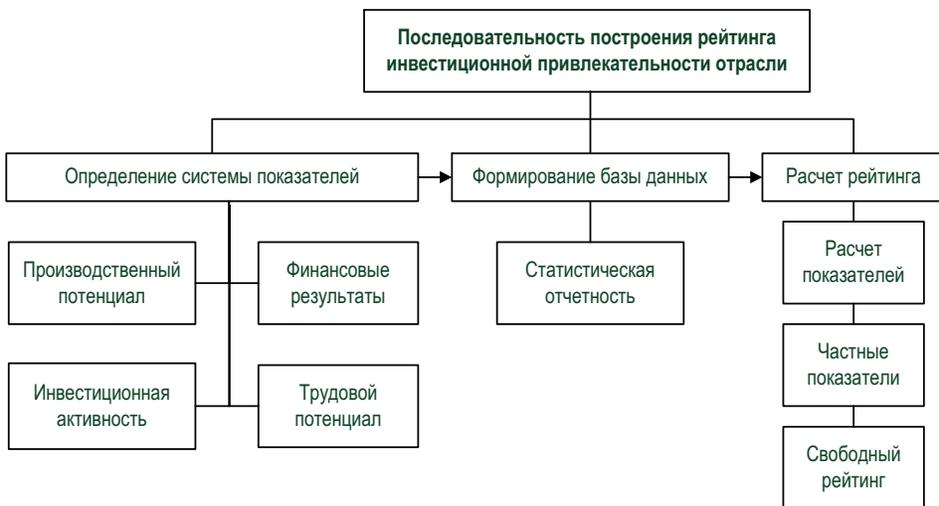
В результате для оценки инвестиционного потенциала отрасли туризма была разработана следующая система показателей (табл. 2.9). Большинство показателей широко применяются в статистической практике, в том числе и для любых других оценок. И не случайно они выбраны для оценки инвестиционной привлекательности отрасли.

Таблица 2.9. Показатели оценки инвестиционной привлекательности отрасли

| Группа факторов                    | Показатель   |
|------------------------------------|--|
| Производственный потенциал         | Степень износа основных фондов<br>Коэффициент обновления основных фондов<br>Выработка на одного работающего  |
| Финансовые результаты деятельности | Доля прибыльных (убыточных) предприятий отрасли<br>Доля просроченной кредиторской задолженности в общем объеме кредиторской задолженности<br>Доля просроченной дебиторской задолженности в общем объеме дебиторской задолженности<br>Коэффициент текущей ликвидности |
| Инвестиционная активность          | Доля отрасли в инвестициях в основной капитал<br>Темп роста инвестиций   |
| Трудовой потенциал                 | Доля занятых в отрасли<br>Среднемесячная начисленная заработная плата на одного работника  |

Так, показатель «степень износа основных фондов» отражает потенциальную востребованность в инвестиционных вложениях.

Показатели инвестиционной активности определяют необходимость обновления производства, перевооружения. На основе показателей трудового потенциала выявляется привлекательность производства для работающих. Для сравнительного анализа были выбраны наиболее значимые для экономики региона отрасли: металлургия, химическое производство, деревообработка, машиностроение, сельское хозяйство, транспорт, туризм (представленный гостиницами и ресторанами). Предлагаемая методология включает следующие этапы (рисунок).



**Схема построения рейтинга инвестиционной привлекательности отрасли**

В результате расчетов в соответствии с приведенными методологическими подходами определен ранжированный список отраслей с точки зрения их инвестиционной привлекательности в экономике области (табл. 2.10).

Как видно, сфера туризма занимает низкие позиции в рейтинге отраслей, привлекательных для инвестирования.

Результаты рейтинговой оценки, выявившей слабую привлекательность туризма, подтверждаются и статистическими данными: в структуре инвестиций в основной капитал на долю гостиниц и ресторанов в 2008 г. приходилось лишь 0,9% от общего объема вложенных средств, в 2009 г. – 0,1%.

Таблица 2.10. Сравнительный анализ инвестиционной привлекательности отраслей экономики Вологодской области

| Отрасль экономики  | Место в рейтинге |         |         |         |         |
|--|------------------|---------|---------|---------|---------|
|  | 2005 г.          | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2009 г. |
| Сельское хозяйство   | 5                | 3       | 3       | 6-8     | 4-5     |
| Производство пищевых продуктов   | 3                | 8       | 8       | 6-8     | 6       |
| Обработка древесины  | 7                | 6       | 6       | 3       | 11      |
| Целлюлозно-бумажное производство   | 11               | 10      | 10      | 7       | 9       |
| Химическое производство  | 8                | 2       | 2       | 4       | 2       |
| Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий | 1                | 1       | 1       | 1       | 1       |
| Производство машин и оборудования  | 10               | 5       | 5       | 5       | 4-5     |
| Строительство  | 2                | 7       | 7       | 6-8     | 7-8     |
| Оптовая и розничная торговля   | 6                | 9       | 9       | 11      | 7-8     |
| Гостиницы и рестораны  | 9                | 10      | 11      | 10      | 10      |
| Транспорт и связь  | 4                | 4       | 4       | 2       | 3       |

Приток иностранных инвестиций в 2007–2009 гг. был направлен в основном в обрабатывающие производства (2007 г. – 84,3% от общего объема; 2008 г. – 99,0%; 2009 – 30,1%). В развитие гостиниц и ресторанов за последние три года иностранных инвестиций не осуществлялось.

Сложная ситуация с инвестированием в данный сектор индустрии туризма объясняется множеством проблем:

- большим количеством рисков, с которыми сопряжены инвестиции в гостиничный и ресторанный бизнес и которые нехарактерны для других видов инвестирования в недвижимость;
- длительностью сроков окупаемости вложений (7–10 лет);
- более высоким «порогом вхождения» в гостиничный бизнес, чем в бизнес, связанный с недвижимостью;
- невысоким качеством обслуживания;
- нехваткой квалифицированных кадров (по историческим причинам), что объясняет неэффективную организацию труда.

Перечисленные проблемы характерны как для нашего региона, так и в целом для регионов Российской Федерации. Устранение выявленных трудностей в перспективе позволит ресторанному и гостиничному бизнесу стать одним из привлекательных направлений инвестирования.

Таким образом, предложенная методика не только оценивает привлекательность отраслей в инвестиционном плане, но и выявляет их сильные и слабые стороны, а также место отрасли в экономике области. В

результате рейтинговых построений посредством формирования круга отраслей, которые определяют макроэкономическое развитие региона, обеспечивая состояние его экономической безопасности, и требуют пристального внимания и поддержки органов власти и управления, раскрываются эффективные направления вложения капитала для потенциальных инвесторов. Результаты сравнительного анализа показали невысокую степень привлекательности сферы туризма для инвестирования по сравнению с другими отраслями региона.

## ГЛАВА 3

### ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ТУРИЗМ

#### 3.1. Пути привлечения инвестиций в туристскую сферу

Развитие туризма требует разработки различных путей привлечения инвестиций в туристскую сферу. На практике данная задача может решаться с помощью ряда направлений (рис. 3.1).

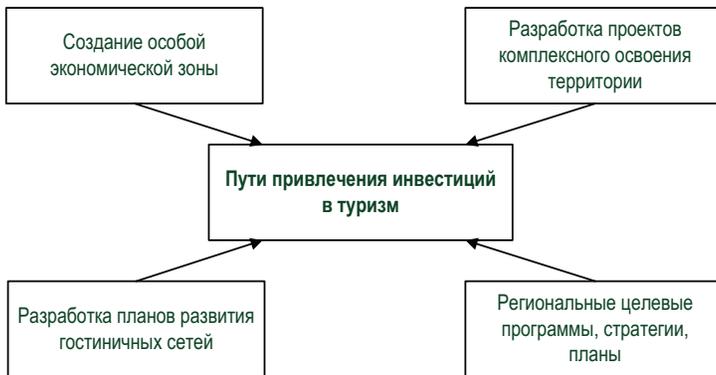


Рисунок 3.1. Пути привлечения инвестиций в туристскую сферу

Каждый из представленных путей, как показывает практика, уже используется в регионах РФ. При этом все направления, способствующие повышению инвестиционной активности, имеют свои преимущества и недостатки (табл. 3.1).

Выбор того или иного пути привлечения инвестиций в туризм зависит от влияния различных внешних и внутренних факторов и степени

развития территории. Рассмотрим каждый из возможных путей более подробно.

Таблица 3.1. **Сравнительная характеристика основных направлений инвестирования в туристскую сферу**

| Направление   | Преимущества  | Недостатки  |
|---|---|---|
| Комплексное освоение территорий                     | Возможность освоения новых территорий в депрессивных районах. Развитие предприятий различных отраслей экономики, обеспечение занятости населения            | Освоение территории с «нуля», необходимость наличия стратегического инвестора, обладающего значительным объемом финансовых ресурсов   |
| Разработка региональных целевых программ            | Детальная проработка территорий – потенциальных дестинаций<br>Наличие информации о состоянии объектов туристической конкретной территории                   | Действуют только в рамках конкретной территории или региона. Возможность финансирования напрямую зависит от уровня экономического развития и инвестиционной привлекательности региона |
| Создание особой экономической зоны туристского типа | Привлечение значительных объемов федеральных средств на развитие туристского объекта  | Освоение территории с «нуля», необходима подача конкурсной заявки на ОЭЗ. Жесткий конкурсный отбор  |
| Привлечение гостиничных сетей                       | Внедрение международных стандартов обслуживания туристов способствует развитию сервиса целого ряда сопутствующих отраслей (транспорт, общественное питание) | Заинтересованность в территориях, имеющих действующие туробъекты с достаточно высоким уровнем посещения<br>Неготовность участвовать в развитии с «нулевого» цикла                     |

*Региональные целевые программы.* Программно-целевой подход в управлении – это система организационных и управленческих мероприятий, процедур, технологий, направленных на достижение конкретной цели, опосредованная разработкой и осуществлением комплекса мер. Данный подход подразумевает принятие и реализацию целевых программ для достижения основных стратегических приоритетов.

Программно-целевое планирование построено по логической схеме «цели – пути – способы – средства». Сначала определяются цели, которые должны быть достигнуты, потом намечаются пути их реализации, а затем – более детализированные способы и средства.

Ключевым понятием программно-целевого планирования является программа – адресный, различной степени директивности документ. Она содержит систему согласованных по срокам, ресурсам и исполнителям социально-экономических, производственных, финансовых, научно-исследовательских, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих достижение поставленной цели, решение задач наиболее эффективными путями и в установленные сроки.

В качестве ядра программы выступает цель, вокруг которой группируется комплекс разнообразных мероприятий, составляющих основное содержание программы. Единая цель развертывается в совокупность задач, которые решаются с помощью системы мероприятий, реализуемых исполнителями при определенном ресурсном обеспечении. Эта связанность и обуславливает целостность программы.

Целевая программа развития туризма представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам реализации комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, экологических, организационно-хозяйственных, нормативно-правовых и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение основных задач развития туризма в регионе. Она является одним из инструментов управления сферой туризма, способом концентрации ресурсов для решения актуальных проблем развития туризма в стране и регионе.

Во всех регионах РФ целевые программы развития туризма имеют сходную по составу структуру. В нее входят паспорт программы и основное ее содержание (приложение 5).

В сфере туризма следует реализовать как федерально-региональные, так и региональные целевые программы.

К федерально-региональным целевым программам, реализуемым во всех регионах Российской Федерации, могут относиться, например, программы развития детского и молодежного туризма. Федерально-региональные программы должны использоваться и в тех случаях, когда туризм рассматривается в качестве одного из основных инструментов оживления экономической активности в депрессивных регионах. Причем такие программы могут покрывать территорию всего субъекта Федерации или носить локальный (например, город-курорт Сочи, исторический центр Санкт-Петербурга) и межрегиональный характер.

Региональные целевые программы должны учитывать специфические особенности региона. Программы по развитию туризма могут представлять собой отдельную региональную программу или же являться одним из разделов общей программы социально-экономического развития соответствующего региона.

В настоящее время почти во всех федеральных округах принимаются и действуют программы по развитию туризма как самостоятельные программные документы. Источники финансирования региональных целевых программ представлены в табл. 3.2.

Для сопоставления и сравнения по источникам финансирования с Северо-Западным федеральным округом был взят Центральный федеральный округ, т.к. он имеет сходные условия для реализации туристского потенциала территории.

Таблица 3.2. **Источники финансирования действующих региональных целевых программ по развитию туризма по субъектам РФ по состоянию на 2010 г.\***, в %

| Регион   | Источник финансирования |                    |                     |                      |                        |
|--|-------------------------|--------------------|---------------------|----------------------|------------------------|
|  | Всего                   | Федеральный бюджет | Региональный бюджет | Муниципальный бюджет | Внебюджетные источники |
| <i>Северо-Западный федеральный округ</i>   |                         |                    |                     |                      |                        |
| Республика Карелия   | 100                     | -                  | 49                  | -                    | 51                     |
| Архангельская область  | 100                     | -                  | 2                   | 1                    | 97                     |
| Вологодская область  | 100                     | -                  | 95                  | 5                    | -                      |
| Калининградская область  | 100                     | 6                  | 3                   | -                    | 91                     |
| <i>Центральный федеральный округ</i>   |                         |                    |                     |                      |                        |
| Белгородская область   | 100                     | -                  | 5                   | -                    | 95                     |
| Владимирская область   | 100                     | -                  | 35                  | 25                   | 40                     |
| Воронежская область  | 100                     | -                  | 100                 |                      |                        |
| Калужская область  | 100                     | -                  | 9                   | 3                    | 88                     |
| Костромская область  | 100                     | -                  | 7                   | 40                   | 53                     |
| Курская область  | 100                     | -                  | 46                  | -                    | 54                     |
| Орловская область  | 100                     | -                  | 100                 |                      |                        |
| Ярославская область  | 100                     | -                  | 100                 |                      |                        |
| * Составлено нами по данным официальных сайтов регионов РФ о действующих программах по развитию туризма на 2010 год и об источниках их финансирования. |                         |                    |                     |                      |                        |

Индустрия туризма в Вологодской области регулируется отдельной долгосрочной целевой программой «Развитие внутреннего и въездного туризма в Вологодской области на 2009–2012 годы», принятой в 2008 г. Цель данной программы – формирование на территории области эффективной туристской индустрии, способствующей социально-экономическому развитию области за счет увеличения налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, а также сохранение и рациональное использование природно-рекреационного и культурно-исторического потенциала. Государственный заказчик – Комитет по туризму Вологодской области. Финансирование данной программы осуществляется за счет областного бюджета (198585 тыс. руб.) и бюджетов муниципальных районов (11000 тыс. руб.). На реализацию программы всего было запланировано

на период 2009–2012 гг. 209585,0 тыс. руб. (2009 г. – 34305,0 тыс. руб., 2010 г. – 39935,0; 2011 г. – 54145,0; 2012 г. – 81200,0 тыс. руб.).

Целевые программы как федерального, так и регионального уровня служат эффективным инструментом привлечения инвестиций в отрасль, поскольку создают основу для формирования инвестиционных площадок. Финансирование со стороны государства/региона работ по созданию объектов туристской инфраструктуры, обеспечение перспективных туристских районов транспортными и инженерными коммуникациями, установление благоприятного экономического режима работы являются важными факторами для привлечения инвестиций в туризм.

*Комплексное освоение территорий (КОТ).* Данный путь предполагает строительство независимой от города (или конкретного района) современной инфраструктуры, позволяющей выгодно позиционировать район КОТ на фоне остальных городов и районов области.

Необходимыми условиями реализации этого направления в регионе являются:

- правильный выбор участка и юридическая проверка территории на предмет различных обременений, конфликтов собственников или проблем с правовым статусом;
- привлечение в регион стратегического инвестора;
- экономически оправданное соотношение стоимости земли/объема инвестиций/стоимости турпакета.

Наиболее важный шаг – выбор участка для развития туризма в соответствии со следующими критериями:

- близость основных объектов туристской привлекательности, объектов сектора услуг и развлечений (магазины, кафе, рестораны, парки и т.д.);
- транспортная доступность;
- экологические, видовые характеристики;
- обеспечение постоянной безопасности туристов;
- юридические возможности приобретения земли в собственность.

Кроме того, должны быть предусмотрены такие условия, как:

– комплексность, позволяющая реализовать синергетический эффект от присутствия разнообразных участников рынка и стать для них «полюсом привлечения»;

– экологическая направленность территории, отражающая тенденцию вынесения за пределы городской черты как жилой, так и коммерческой недвижимости в развитых и в развивающихся странах;

– политическая поддержка проекта и снижение риска инвесторов за счет благоприятных отношений с властями.

При реализации этого варианта развитие получает только территория, выбранная под комплексное освоение, что ограничивает воздействие на туристскую сферу региона в целом.

В настоящее время в Вологодской области реализуются проекты комплексного освоения территории, но только в рамках жилищного строительства. В туристской отрасли их не существует. Однако при благоприятных условиях развития рыночной конъюнктуры и экономики в целом остается субъективная вероятность реализации данного варианта.

*Привлечение гостиничных сетей.* Индустрия гостеприимства – одна из крупнейших развивающихся отраслей мировой экономики, что во многом обусловлено социальным, экономическим и политическим прогрессом. За последние несколько лет туризм стал доступен широким слоям населения. Одновременно с ростом общего числа туристов заметно преобразовалась инфраструктура туризма и ее основной компонент – гостиничный сектор. По прошествии времени гостиничный бизнес претерпел изменения, вызванные разными моделями развития: от семейного владения до участия в международных отельных сетях. Примером наиболее результативного владения в туризме является создание гостиничных корпораций.

Объединение гостиниц в сети с установлением единых стандартов обслуживания и централизованным предоставлением гостиницей ряда услуг, в том числе по бронированию мест, материально-техническому оснащению, безопасности, в значительной мере снижает издержки управления и повышает рентабельность гостиничных предприятий.

По данным Всемирной Туристской Организации в мире действуют 16 млн. гостиниц, причем 20% из них относится к гостиничным сетям. Как показывает зарубежная практика, сеть – наиболее эффективный способ ведения хозяйства в гостиничном бизнесе. В мире насчитывается свыше 100 международных гостиничных корпораций – от мелких, с несколькими десятками объектов, до «тяжеловесов», включающих в себя тысячи отелей.

Добровольное объединение физических и юридических лиц, создаваемое организаторами для осуществления специализированной деятельности, достижения общих целей и решения специфических задач, является корпорацией. Она приобретает особую форму организации, которая базируется на легитимном характере функционирования,

добровольном, но не широком, а выборочном вхождении в нее членов, на самоуправлении, на иерархической структуре, на самостоятельном определении организаторами устава, стратегии и целей деятельности.

Гостиничная корпорация – крупнейшая организационная структура, объединяющая предприятия и фирмы туристического бизнеса. Создание гостиничных корпораций выступает результатом концентрации и интернационализации капитала, монополизации рынков гостиничных услуг.

Управление гостиницей, работа с людьми, технологиями бронирования, резервирования, подготовки кадров для управленческого бизнеса и многое другое – неотъемлемая часть гостиничного бизнеса во всем мире. В России в связи с недостатком гостиниц европейского уровня этот бизнес развит слабо. Основное положение на ее рынке занимают крупные западные управленческие компании в сфере гостеприимства.

Крупные международные гостиничные сети довольно успешно осваивают российский рынок. Лидерами в настоящее время являются «Marriott International», «InterContinental Hotels» и «Rezidor SAS». В ближайшем будущем на гостиничном рынке России должны появиться также «Ritz-Carlton», «Four Seasons» и другие известные международные гостиничные сети.

Таким образом, отличительной особенностью современного этапа развития гостиничного бизнеса в стране является активное проникновение иностранных компаний и сетей на гостиничный рынок [45].

Полноценные гостиничные сети в России на данный момент времени пока не созданы, поскольку не у всех управляющих компаний есть четкие внутренние концепции управления, установлены свои стандарты на качество предоставляемых услуг, обслуживания, контроля, подготовки кадров, на технологические процессы и другие внутрисетевые стандарты. Вместе с тем потребители гостиничных услуг мало информированы о существующих международных сетях гостиниц.

В настоящее время *гостиничная индустрия* России представлена предприятиями, каждое из которых можно отнести к одному из трех различных типов систем управления:

- системы управления гостиницами, находящимися в ведении государственных структур, корпораций и т.д.;
- системы управления приватизированными и частными гостиницами;
- системы управления гостиницами с присутствием иностранного менеджмента.

*Гостиницы ведомственного подчинения* на российском гостиничном рынке характеризуются самыми низкими показателями рентабельности, большим разбросом показателей качества обслуживания и финансовой устойчивости.

Приватизированные гостиницы характеризуются примерно одинаковыми показателями деятельности с ведомственными гостиницами.

Гостиницы с присутствием иностранных систем управления представлены исключительно в верхних ценовых сегментах и являются самыми эффективными на сегодняшний день на рынке гостиничных услуг. Об этом свидетельствуют показатели доходов их деятельности, высокий уровень обслуживания и финансовая устойчивость.

Большинство гостиниц данного типа управляется международными гостиничными сетями, имеющими большой опыт управления, в результате чего данные отели по сравнению с гостиницами других систем управления находятся «вне конкуренции». Поэтому в России начинают создаваться национальные гостиничные сети (табл. 3.3).

В основном доходы (46%) от российского гостиничного бизнеса сконцентрированы в Центральном федеральном округе, из них 35,7% приходится на г. Москву. Согласно официальной статистике в 2008 г. в российской столице насчитывалось 172 гостиничных предприятия с общим фондом в 32,3 тыс. номеров.

В последние годы в г. Санкт-Петербурге активизировался рынок по строительству мини-отелей. Эта сфера является привлекательной для инвесторов, поскольку требуется относительно небольшой объем вложений, которые возвращаются в среднем за три-четыре года. Созданная в городе сеть малых гостиниц объединяет более 30 предприятий, совместно продвигающих свои услуги в рамках официальной программы развития бизнеса.

Гостиничные рынки Москвы и Санкт-Петербурга открывают для инвесторов возможность более быстрого возврата вложенных средств, привлекают прозрачностью основных процессов, меньшими рисками капиталовложений. В то же время выход на рынки этих городов становится год от года все более затруднительным. Это обстоятельство заставляет потенциальных инвесторов искать объекты приложения своих интересов и средств на других региональных рынках [45].

Гостиничный бизнес Вологодской области (табл. 3.4) представлен гостиницами различной классности в основном частной (48%) и муниципальной (23%) форм собственности.

Таблица 3.3. Примеры формирующихся российских гостиничных сетей

| Название компании                             | Гостиница   | Город, регион   |
|---|---|---|
| Гелиопарк Отель Менеджмент                    | Helioparks «Empire», «Country», «Emmaus», «Thalasso», «Old Estate», «Приморская»                                      | Москва, Подмосковье, Тверская область, Псков, Сочи  |
| ОАО «Интурист Отель Групп»                    | Урал, Космос, Интурист-Новгород, пансионаты «Камелия», «Пекин», «Московский тракт», «Северная» и др.                  | Москва, Великий Новгород, Ростов Великий, Сочи, Петрозаводск, Переславль- Залесский                                       |
| ООО «Юмако»                                   | Катерина-Сити, Катерина Ирис, Конгресс отель, Катерина-Альпик, ТСГКК «Красная Поляна»                                 | Москва, Красная Поляна, Сочи  |
| Вела Инвест                                   | Паллада   | Москва  |
| Международное академическое агентство «Наука» | Академическая, Узкое  | Москва  |
| ЗАО «Гостиницы Алроса»                        | Алроса на Казачьем, Петрополь, пансионаты «АКАлроса», «Пур-Наволок», «Зарница», «Полярная звезда»                     | Москва, С.-Петербург, Анапа, Архангельск, Мирный, Якутск  |
| Хоспиталити Менеджмент Групп                  | Сети «Ассамблея», «Бородино»  | Москва  |
| Сретенская                                    | Сретенская  | Москва  |
| Сеть президент-отелей и здравниц Руси         | Золотое кольцо, Президент-отель, Арбат, 20 пансионатов в Подмосковье  | Москва, Подмосковье, Новгородская, Самарская, Курская, Тверская области, Ставропольский край                              |
| Амакс (Amaks Grand Hotels)                    | Амакс премьер-отель, Турист, Мста, Валдайские зори, Россия, Золотое кольцо, Спутник, Южная, Курган, Азов, Сафар-отель | Пермь, Уфа, Боровичи, Валдай, Великий Новгород, Владимир, Воронеж, Белгород, Курган, Ростов-на-Дону, Азов, Тамбов, Казань |
| Новтуринвест (Novtourinvest Hotel Group)      | Береста Палас, Волхов, Садко, Полисть   | Великий Новгород, Старая Русса  |
| Гринэксpress ГТК                              | Байкальские терема, юрт-кемпинг «Гармония», турбаза «Приют старателей»  | Иркутск, Иркутская область, о. Ольхон   |
| Пермтурист                                    | Алмаз Урала, Урал, Волна, Сталагмит, Северный Урал  | Пермь, Пермская область   |

Таблица 3.4. Некоторые показатели гостиничного бизнеса Вологодской области

| Показатели  | 2006 г.  | 2007 г.   | 2008 г.   | 2009 г.   | 2009 г.<br>к 2008 г., в % |
|---|----------|-----------|-----------|-----------|---------------------------|
| Число гостиниц и аналогичных средств размещения, всего, ед.   | 63       | 66        | 86        | 76        | 88,4                      |
| из них гостиниц, ед.  | 53       | 55        | 74        | 59        | 79,7                      |
| Число номеров, всего, ед.   | 4200     | 3901      | 4353      | 3769      | 86,6                      |
| из них гостиницы  | 1617     | 1706      | 2309      | 1773      | 76,8                      |
| Коэффициент использования наличных мест в коллективных средствах размещения, всего, %   | 0,35     | 0,40      | 0,42      | 0,29      | 69                        |
| гостиницы   | 0,39     | 0,38      | 0,37      | 0,17      | 45,9                      |
| Доходы от услуг, предоставляемых коллективными средствами размещения, всего, тыс. руб.  | 826629,6 | 1015359,8 | 1402247,5 | 1177544,2 | 83,9                      |
| гостиницы   | 371686,7 | 465599,0  | 740626,0  | 471899,9  | 63,7                      |
| Затраты, связанные с производством и реализацией продукции (товаров, работ, услуг) гостиниц и аналогичных средств размещения, тыс. руб. | 324211,6 | 414954,3  | 685926,7  | 447884,7  | 65,3                      |
| гостиницы   | 306329,6 | 409732,4  | 679198,4  | 429167,7  | 63,2                      |
| Прибыль (+), убыток (-) от предоставления услуг размещения гостиницами и аналогичными средствами размещения, тыс. руб.                  | 62242,8  | 105202,2  | 181693,0  | 115229,2  | 63,4                      |
| гостиницы   | 70416,1  | 102897,9  | 165503,6  | 104951,8  | 63,4                      |
| Источник: Туризм в Вологодской области / Вологдастат. – Вологда, 2010.  |          |           |           |           |                           |

На конец 2009 г. в г. Вологде функционировало 7 гостиниц, из них две имеют категорию «4 звезды». Число работников гостиниц колеблется от 20 до 178 чел., номерной фонд составляет от 30 до 237 мест размещения. Средняя загруженность номерного фонда – 68%.

На привлечение гостиничных сетей в Вологодскую область пока не приходится рассчитывать, т.к. в настоящее время основной интерес инвесторов сконцентрирован на городах-«миллионниках» и крупных промышленных центрах европейской части России и Сибири. Города «Золотого кольца», гостиницы на Черноморском побережье и в курортных центрах, включая крупные горнолыжные направления рассматриваются как объекты вторичного интереса, поскольку высокая зависимость спроса на услуги размещения от туристского сезона увеличивает сроки возврата вложенных средств и, соответственно, коммерческие риски.

В целом региональные гостиничные рынки находятся в стадии формирования: здесь остаются вакантными целые сегменты гостиничного рынка, практически отсутствует конкуренция между отелями.

Региональные гостиничные рынки пополняются в основном проектами малой и средней вместимости на стыке верхнего и среднего сегментов (3-4 звезды). Гостиницы экономкласса, как и проекты класса «люкс», управляемые международными операторами, будут представлены единичными примерами, имеющими не столько экономический, сколько «имиджевый» характер.

Стремление представителей гостиничного бизнеса к реализации проектов гостиничных сетей в России объясняется тем, что данная форма ведения бизнеса является наиболее эффективной в гостиничном хозяйстве и привлекающей внимание инвестиционного сообщества по ряду причин, но в то же время отталкивающей потенциальных инвесторов из-за имеющихся проблем (табл. 3.5).

Таблица 3.5. **Достоинства и недостатки создания гостиничных сетей и вложения в них средств**

| Достоинства  | Недостатки  |
|--|---|
| <p>Гостиницы – это объект коммерческой недвижимости, имеющий в перспективе более высокую ставку капитализации</p> <p>Доходы от эксплуатации отелей могут в несколько раз превосходить аналогичные показатели по другим секторам коммерческой недвижимости</p> <p>Благодаря комплексному характеру гостиничных услуг и широкому диапазону сопутствующих бизнесов можно гибко управлять доходами, увеличивая выручку от каждого из бизнесов, т.е. максимально использовать эффект синергии</p> | <p>Отсутствие механизмов развития гостиничных сетей и управления ими</p> <p>Большой срок реализации предпроектной, проектной и строительной стадии создания отеля</p> <p>Недостаток квалифицированных специалистов высшего и среднего звена</p> |

На российском гостиничном рынке представлены единичные завершённые проекты подобного рода. Вместе с тем, как показывает практика, ни одна из ныне существующих национальных гостиничных компаний не использует преимущества гостиничной сети в полном объеме, да и масштабы деятельности иностранных и российских гостиничных компаний пока резко отличаются.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что в настоящее время не сформирована система управления российскими гостиничными сетями. При этом реализация проектов по созданию полноценных национальных гостиничных брендов в России и регионах видится воз-

можной в сегменте гостиниц среднего класса (3–4 звезды), где концентрация иностранных компаний ещё не столь высока. Для этого потребуются совершенствование как комплексной системы управления сетевыми российскими гостиничными структурами, так и отдельных ее подсистем.

*Особые экономические зоны.* Одним из наиболее эффективных путей привлечения иностранных инвестиций в экономику страны и регионов служит создание особых (свободных) экономических зон, которые играют весьма значимую роль в пространстве мировой экономики.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» на ее территории могут образовываться особые, свободные или специальные экономические зоны, представляющие собой ограниченную территорию, имеющую особый юридический статус по отношению к остальной территории, а также льготные экономические условия для национальных и/или иностранных предпринимателей.

Главными целями ОЭЗ чаще всего являются:

- обеспечение экономического роста страны;
- достижение новой, более высокой степени индустриализации ее экономики;
- включение страны в международное разделение труда, мировое хозяйство, международную торговлю или изменение ее места в них с учетом трансформации, достигнутой в отдельных ее отраслях или в экономике в целом.

При создании ОЭЗ для инвесторов открываются такие перспективы, как:

- новые рынки сбыта;
- сокращение расстояния между производителем и потребителем;
- снижение затрат при освобождении от экспортных/импортных таможенных пошлин, а также при использовании более дешевой рабочей силы;
- доступ к инфраструктуре;
- развитие территории;
- уменьшение зависимости от бюрократии.

При этом особые экономические зоны во многих этих странах становятся концепцией экономического роста на установленный период [36].

При формировании ОЭЗ определяются кроме общих, глобальных ориентиров и конкретные задачи.

Так, например, экономические задачи предполагают:

- привлечение иностранного и национального капитала благодаря специальным льготным экономическим механизмам, стабильной законодательной базе и упрощению различных организационных процедур;
- использование преимуществ международного разделения труда и международного обращения капитала для расширения экспорта готовых изделий, рационального импорта и создания импортозамещающего механизма производства;
- ускорение развития отсталых регионов за счет концентрации в пределах зон ограниченных национальных ресурсов;
- рост валютных поступлений в бюджет страны и регионов;
- оживление мелкого и среднего бизнеса;
- повышение занятости населения, создание новых рабочих мест, борьба с безработицей.

В состав социальных задач входит:

- ускорение социального развития отсталых районов;
- создание «прослойки» высококвалифицированной рабочей силы за счет изучения и внедрения на практике мирового опыта в сфере организации, управления, финансов;
- воспитание культуры менеджмента, ориентированной на мировые требования к технологии управления;
- удовлетворение населения в высококачественных товарах народного потребления, насыщение внутреннего рынка.

К научно-техническим задачам относится:

- привлечение передовых зарубежных и отечественных технологий;
- ускорение инновационных и внедренческих процессов;
- привлечение зарубежных ученых и специалистов;
- повышение эффективности использования мощностей и инфраструктуры конверсионных комплексов.

Первостепенной среди всех перечисленных выше задач по организации ОЭЗ является создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в отдельные регионы и отрасли экономики.

Достижение положительного эффекта возможно путем предоставления инвесторам, осуществляющим хозяйственную деятельность на территориях особых экономических зон, различных льгот, прежде всего налоговых и таможенных. В соответствии с этим особые экономические зоны различаются по функциональным особенностям, степени интеграции в экономику и системам льгот (приложение 6).

Анализируя организационно-экономические отношения на территории ОЭЗ, можно выявить, что их основой является закрепление за предприятиями статуса резидента, который получает от государства право на налоговые преференции (приложение 7), способствующие активизации предпринимательской деятельности в ОЭЗ.

При этом для резидентов ОЭЗ устанавливаются такие налоговые льготы, как:

- применение резидентами при расчете амортизации повышающего коэффициента 2;
- перенос убытка предыдущего налогового периода на текущий год в полном объеме;
- признание расходов на НИОКР (в том числе не давших положительного результата) в отчетном (налоговом) периоде их осуществления в размере фактических затрат;
- освобождение от уплаты налога на имущество в течение 5 лет с момента ввода его в эксплуатацию и земельного налога с момента возникновения права собственности.

Субъекты РФ вправе устанавливать для резидентов пониженную ставку (но не ниже 13,5%) налога на прибыль, подлежащего зачислению в региональные бюджеты, а также другие налоговые льготы. В то же время в ОЭЗ вводится упрощенный административный режим (принцип «одного окна» при регистрации резидентов; проведение инспекционных мероприятий со стороны СЭС, противопожарной службы, торговой инспекции, инспекции по труду и т.д. только в рамках плановой комплексной проверки, разрешенной территориальным органом – РосОЭЗ) и льготный порядок землепользования.

В соответствии с Федеральным законом РФ № 116-ФЗ от 22.06.2005 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» на территории страны организуются особые экономические зоны двух типов: промышленно-производственные особые экономические зоны и технико-внедренческие особые экономические зоны.

Федеральным законом № 76-ФЗ от 03.06.2006 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» введен третий тип особых экономических зон – туристско-рекреационные. Новая редакция закона полностью опирается на уже действующий закон об особых экономических зонах с учетом особенностей функционирования туристских зон. Неизменными остались общий порядок создания, механизм функционирования ОЭЗ и управления ими.

Данный закон определяет особенности создания и прекращения существования туристско-рекреационных особых экономических зон, а также условия предпринимательской деятельности на их территориях (приложение 8).

Туристско-рекреационная особая экономическая зона – это определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской туристско- рекреационной деятельности<sup>6</sup>.

Основные цели создания ОЭЗ туристско-рекреационного типа:

- увеличение доли туристского сектора и смежных отраслей в ВВП России и обеспечение за счет этого диверсификации экономики;
- стимулирование развития депрессивных регионов с низким промышленным потенциалом;
- повышение занятости населения (в 2016 г. планируется создать в 7 ОЭЗ около 64 тыс. рабочих мест, а с учетом мультипликативного эффекта в смежных отраслях – около 155 тыс. рабочих мест);
- улучшение здоровья и качества жизни населения за счет роста доступности получения гражданами Российской Федерации туристских и санаторно-курортных услуг;
- рост туристских потоков (с 3 до 9,7 млн. туристов к 2016 г.);
- сохранение окружающей среды, природных и культурных ценностей;
- развитие инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры.

Туристско-рекреационные ОЭЗ создаются на основании постановления Правительства РФ сроком на 20 лет на одном или нескольких участках территории России, находящихся в государственной или муниципальной собственности. При этом ОЭЗ может находиться на территории нескольких муниципальных образований или полностью включать в себя территорию какого-либо административно-территориального образования.

---

<sup>6</sup> Туристско-рекреационная деятельность – деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по строительству, реконструкции, эксплуатации объектов туристской индустрии, объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации и отдыха граждан, а также туристская деятельность и деятельность по разработке месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных ресурсов, их добыче и использованию, в том числе деятельность по санаторно-курортному лечению и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан, промышленному розливу минеральных вод.

Механизмы особого экономического регулирования, которых насчитывается более полутора тысяч, в мировой практике существуют давно. А вот такое явление, как туристско-рекреационные зоны, распространено незначительно, а для России и вовсе уникально. Поэтому оно носит инновационный характер.

### **3.2. Предпосылки и экономическое обоснование формирования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа**

Развитие российского туризма, основанное на мировом опыте, идет по пути создания особых экономических зон, где формируется благоприятный инвестиционный режим для работающих в них организаций, предоставляется соответствующий набор льгот для инвесторов и возможности крупного кредитования, реализуются другие меры правового, экономического и организационного характера.

Формирование особых экономических зон туристско-рекреационного типа в масштабах страны закреплено соответствующим законом и регулируется государством. Вологодская область с проектом особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Великий Устюг – родина Деда Мороза» не вошла в состав утвержденных в 2006 г. зон.

По нашему мнению, для развития внутреннего и въездного туризма на территории региона возможен вариант создания так называемой «внутренней особой зоны туристского типа» как одного из вариантов привлечения инвестиций в сферу регионального туризма. Важно отметить, что на данном этапе функционирования туристской отрасли региона все необходимые условия и потенциал для создания туристской зоны существуют.

В связи с тем, что образование ОЭЗ на территории региона оказывает воздействие на развитие всех составляющих туристской индустрии, особую экономическую зону туристско-рекреационного типа можно считать комплексной туристской системой.

Туристско-рекреационная особая экономическая зона – это туристский комплекс, расположенный на территории одного или нескольких муниципальных образований, устанавливающий взаимосвязь между всеми элементами туристской индустрии на территории данной зоны, обеспечивающий их стабильное функционирование и ускорение развития и направленный на удовлетворение потребностей человека в рекреации.

Успешное развитие туристско-рекреационной ОЭЗ возможно при соблюдении следующих фундаментальных условий:

- разработка комплекса взаимоувязанных нормативноправовых актов в сфере создания, функционирования и государственного регулирования деятельности особых экономических зон, основу которого составляет федеральная программа их создания и развития;
- организационно-экономическое обеспечение научного и кадрового сопровождения развития ОЭЗ, включая создание системы непрерывного профессионального образования на базе крупного учебного и научно-производственного центра, ведущего обучение современным технологиям в области туристско-рекреационной деятельности;
- формирование и реализация активной инвестиционной политики для резидентов ОЭЗ, опирающейся на применение современных финансовых инструментов при реализации инновационных проектов;
- организация институциональной и информационной поддержки инвестиционной деятельности резидентов туристско-рекреационной ОЭЗ.

Функционирование туристско-рекреационной зоны связано прежде всего с развитием в регионе сферы услуг, расширением системы гостиниц и предприятий общественного питания. На территории Вологодской области сеть коллективных средств размещения и система объектов общественного питания, как показывают исследования, развита слабо.

С целью выделения наиболее привлекательных в отношении капиталовложений туристских центров региона, на территории которых может быть сформирована особая экономическая туристско-рекреационная зона, целесообразно обратиться к анализу функционирования гостиниц и ресторанов области.

Общее количество ночевков туристов в коллективных средствах размещения области в 2009 г. по сравнению с 2005 г. составило 88,8%, при этом отрицательная динамика рассматриваемого показателя отмечалась в большинстве районов (табл. 3.6). При анализе показателей деятельности гостиниц в основных туристско-рекреационных центрах можно выявить значительный рост в период 2005–2009 гг. численности ночевков в коллективных средствах размещения в Нюксенском (в 4 раза) и Великоустюгском (на 64%) районах, что связано с растущей популярностью проекта «Великий Устюг – родина Деда Мороза». Следует отметить, что через Нюксенский район проходят транспортные пути к г. Великий Устюг.

Важным аспектом, придающим объективность оценке деятельности гостиничной сети, выступает выявление соотношения числа туристских прибытий и числа ночевки туристов в коллективных средствах размещения в городах и районах - основных туристских центрах области.

Таблица 3.6. **Динамика численности ночевки в коллективных средствах размещения по городам и районам Вологодской области в 2005–2009 гг., тыс. ночевки**

| Районы и города | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2009 г. | 2009 г. к 2005 г., % |
|-----------------|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| Всего           | 410,8   | 403,6   | 409,8   | 364,8   | 88,8                 |
| г. Вологда      | 161,7   | 154,0   | 158,0   | 163,3   | 101,0                |
| г. Череповец    | 86,3    | 85,1    | 78,2    | 66,1    | 76,6                 |
| Белозерский     | 4,4     | 3,8     | 4,4     | -       | -                    |
| Вашкинский      | 2,4     | 3,2     | 5,6     | 3,3     | 137,5                |
| Великоустюгский | 21,6    | 27,9    | 37,0    | 35,4    | 163,9                |
| Вытегорский     | 20,6    | 16,5    | 13,9    | 16,6    | 80,6                 |
| Грязовецкий     | 27,7    | 24,6    | 20,6    | 8,4     | 30,3                 |
| Кирилловский    | 10,4    | 14,8    | 11,2    | 9,5     | 91,3                 |
| Нюксенский      | 1,5     | 2,0     | 3,8     | 5,9     | в 4 р.               |
| Тарногский      | 7,1     | 8,3     | 6,6     | 6,4     | 90,1                 |
| Тотемский       | 24,1    | 16,8    | 13,0    | 14,3    | 59,3                 |
| Усть-Кубинский  | 0,3     | 0,2     | 0,2     | 0,3     | 100,0                |
| Устюженский     | 5,0     | 4,3     | 5,4     | -       | -                    |

Примечание. В связи с изменением Росстатом методологии формирования выборки отчитывающихся субъектов статистического наблюдения в 2008 г. и увеличением числа коллективных средств размещения показатели деятельности коллективных средств размещения по городам и районам за соответствующий год Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области не учтены.  
Источник и рассчитано: Сфера услуг Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2010.

Рассмотрев данный показатель за 2006–2007 гг., можно отметить увеличение численности ночевки в коллективных средствах размещения по отношению к общему числу туристов в Вашкинском районе (в 2006 г. – в 10,7 раза, в 2007 г. – в 109,8%), в Грязовецком районе (в 2006 г. – в 3,9 раза, в 2007 г. – в 2,3 раза), в Тарногском районе (в 2006 г. – в 176,6%, в 2007 г. – в 126,9%; табл. 3.7). Данный факт повышает привлекательность указанных муниципалитетов в плане дальнейшего развития гостиничной сети. Вместе с тем в большинстве субъектов в 2009 г. по сравнению с 2007 г. наблюдалось снижение числа ночевки туристов в коллективных средствах размещения, что обусловлено влиянием финансово-экономического кризиса. Кроме того, выявленная отрицательная динамика численности ночевки может быть вызвана увеличением потока туристов,

не пользующихся услугами гостиниц (однодневные туры), или сокращением продолжительности пребывания туристов в рассматриваемых туристских центрах.

**Таблица 3.7. Соотношение числа туристских прибытий и числа ночевки туристов в коллективных средствах размещения в городах и районах Вологодской области**

| Субъекты              | Число туристов, тыс. чел. |         |         | Число ночевки туристов в коллективных средствах размещения, в % к общему числу туристских прибытий |          |         |
|-----------------------|---------------------------|---------|---------|--|----------|---------|
|                       | 2006 г.                   | 2007 г. | 2009 г. | 2006 г.  | 2007 г.  | 2009 г. |
| г. Вологда            | 214,9                     | 218,0   | 229,3   | 71,7   | 72,5     | 71,2    |
| г. Череповец          | 189,5                     | 192,0   | 101,2   | 44,9   | 40,7     | 65,3    |
| Белозерский район     | 30,3                      | 38,4    | 46,8    | 12,5   | 11,5     | -       |
| Вашкинский район      | 0,3                       | 5,1     | 13,3    | В 10,7 р.  | 109,8    | 24,8    |
| Великоустюгский район | 132,0                     | 165,0   | 205,0   | 21,1   | 22,4     | 17,3    |
| Вытегорский район     | 23,1                      | 27,3    | 48,1    | 71,4   | 50,9     | 34,5    |
| Грязовецкий район     | 6,3                       | 8,9     | 13,3    | В 3,9 р.   | В 2,3 р. | 63,2    |
| Кирилловский район    | 264,0                     | 266,0   | 253,0   | 5,6  | 4,2      | 3,8     |
| Нюксенский район      | 16,8                      | 18,5    | 21,3    | 11,9   | 20,5     | 27,7    |
| Тарногский район      | 4,7                       | 5,2     | 15,8    | 176,6  | 126,9    | 40,5    |
| Тотемский район       | 31,2                      | 33,2    | 70,0    | 53,8   | 39,2     | 20,4    |
| Усть-Кубинский район  | 20,9                      | 21,9    | 21,5    | 1,0  | 0,9      | 1,4     |
| Устюженский район     | 16,7                      | 18,0    | 10,2    | 25,7   | 30,0     | -       |

Источники и рассчитано: Сфера услуг Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2007; Сфера услуг Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2010.

Расчет дохода от обслуживания туристов в коллективных средствах размещения и предприятиях общественного питания показал, что прирост рассматриваемого показателя в городах Вологде и Череповце в 2009 г. составлял к уровню 2007 г. 125,4 и 102,6% соответственно (табл. 3.8). Значительное увеличение дохода (в 2007 г. к 2006 г. – в 2 раза, в 2009 г. к 2007 г. – на 88%) наблюдалось в Нюксенском районе, где отмечался высокий прирост числа ночевки в коллективных средствах размещения.

Динамику объемов потребительских расходов, вызванных изменением объемов капиталовложений, можно определить посредством акселератора<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Акселератор (от лат. *accelero* – ускоритель) – экономический показатель, характеризующий связь между приростом национального дохода (или конечной продукции) и объемом капиталовложений. Применяется при построении макроэкономических моделей экономического роста совместно с мультипликатором.

Таблица 3.8. Расчет дохода от обслуживания туристов в коллективных средствах размещения и предприятиях общественного питания в основных туристско-рекреационных центрах Вологодской области, тыс. руб.

| Субъекты              | Доход, полученный от обслуживания туристов в коллективных средствах размещения и предприятиях общественного питания, тыс. руб.* |          |                      |          |                         |
|-----------------------|---|----------|----------------------|----------|-------------------------|
|                       | 2006 г.   | 2007 г.  | 2007<br>к 2006 г., % | 2009 г.  | 2009 г.<br>к 2007 г., % |
| г. Вологда            | 180719,1  | 206014,6 | 114,0                | 258340,6 | 125,4                   |
| г. Череповец          | 99864,9   | 101964,2 | 102,1                | 104570,2 | 102,6                   |
| Белозерский район     | 4459,3  | 5737,1   | 128,6                | -        | -                       |
| Вашкинский район      | 3755,2  | 7301,8   | 194,4                | 5220,6   | 71,5                    |
| Великоустюгский район | 32740,7   | 48243,9  | 147,3                | 56002,8  | 116,1                   |
| Вытегорский район     | 19362,8   | 18124,1  | 93,6                 | 26261,2  | 144,9                   |
| Грязовецкий район     | 28868,1   | 26860,1  | 93,0                 | 13288,8  | 49,5                    |
| Кирилловский район    | 17367,8   | 14603,6  | 84,1                 | 15029    | 102,9                   |
| Нюксенский район      | 2347,0  | 4954,8   | в 2 р.               | 9333,8   | 188,4                   |
| Тарногский район      | 9740,1  | 8605,7   | 88,3                 | 10124,8  | 117,7                   |
| Тотемский район       | 19714,8   | 16950,6  | 86,0                 | 22622,6  | 133,5                   |
| Усть-Кубинский район  | 234,7   | 260,8    | 111,1                | 474,6    | 182,0                   |
| Устюженский район     | 5046,1  | 7041,0   | 139,5                | -        | -                       |

\* Потенциальный доход рассчитан на основе среднего показателя расходов одного туриста в сутки на проживание в гостинице и питание в ресторане/кафе, составившего в 2006 г. 1173,5 руб., в 2007 г. – 1303,9 руб., в 2009 г. – 1582,0 руб.

В основе принципа акселерации лежит взаимозависимость изменения потребительских расходов и объемов инвестиций, причем значительный рост потребительских расходов стимулирует инвестиционную активность, и наоборот.

Расчет акселератора ( $A$ ), определяющего связь между приростом дохода ( $Дпр$ ) и суммой капиталовложений ( $K$ ) предшествующего года, осуществляется посредством формулы:

$$A = K/Дпр.$$

При этом чем меньше значение акселератора (но  $> 0$ ), тем выше эффективность капиталовложений. Величина прироста дохода в будущем году вычисляется следующим образом:

$$Дпр. = K/A$$

По результатам определения акселератора для гостиниц и ресторанов в основных туристско-рекреационных центрах Вологодской

области на настоящий момент можно выделить в качестве потенциального полигона для формирования Вологодской ОЭЗ ТРТ (условное обозначение; рис. 3.2) следующие территории:

- Вашкинский район ( $A=0,004$ );
- г. Вологда ( $A=0,034$ );
- Белозерский район ( $A=0,103$ );
- Великоустюгский район ( $A=0,098$ ) (табл. 3.9).

Таблица 3.9. Расчет акселератора для гостиниц и ресторанов основных туристско-рекреационных центров Вологодской области

| Города и районы области | Инвестиции в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов в 2006 г., тыс. руб. | Прирост/сокращение дохода гостиниц и ресторанов, тыс. руб. 2007 г. к 2006 г. | Акселератор |
|-------------------------|---|--|-------------|
| Вологодская область     | 84834   | 60709,1  | 1,397       |
| г. Вологда              | 854   | 25295,5  | 0,034       |
| г. Череповец            | 64319   | 2099,3   | 30,639      |
| Белозерский район       | 131   | 1277,8   | 0,103       |
| Вашкинский район        | 15  | 3546,6   | 0,004       |
| Великоустюгский район   | 1526  | 15503,3  | 0,098       |
| Вытегорский район       | 8   | -1238,7  | - 0,006     |
| Грязовецкий район       | 342   | -2008  | - 0,170     |
| Кирилловский район      | 1157  | -2764,2  | - 0,419     |
| Нюксенский район        | -   | 2607,8   | -           |
| Тарногский район        | 11  | -1134,4  | - 0,010     |
| Тотемский район         | 364   | -2764,3  | - 0,132     |
| Усть-Кубинский район    | -   | 26,1   | -           |
| Устюженский район       | -   | 1994,9   | -           |

Вместе с тем данные таблицы показывают, что в таких популярных центрах туристской активности, как Кирилловский, Вытегорский, Тотемский районы и г. Череповец, при высокой посещаемости в 2007 г. наблюдалось сокращение по сравнению с 2006 г. дохода от обслуживания туристов в гостиницах и ресторанах, обусловленное, как отмечалось ранее, снижением числа ночевков в коллективных средствах размещения. Следовательно, акселератор указанных территорий имеет отрицательное значение.

Следует полагать, что растет туристский спрос на экскурсионные, преимущественно однодневные туры, а также увеличивается число краткосрочных бизнес-туров (г. Череповец) и прибытий туристов на

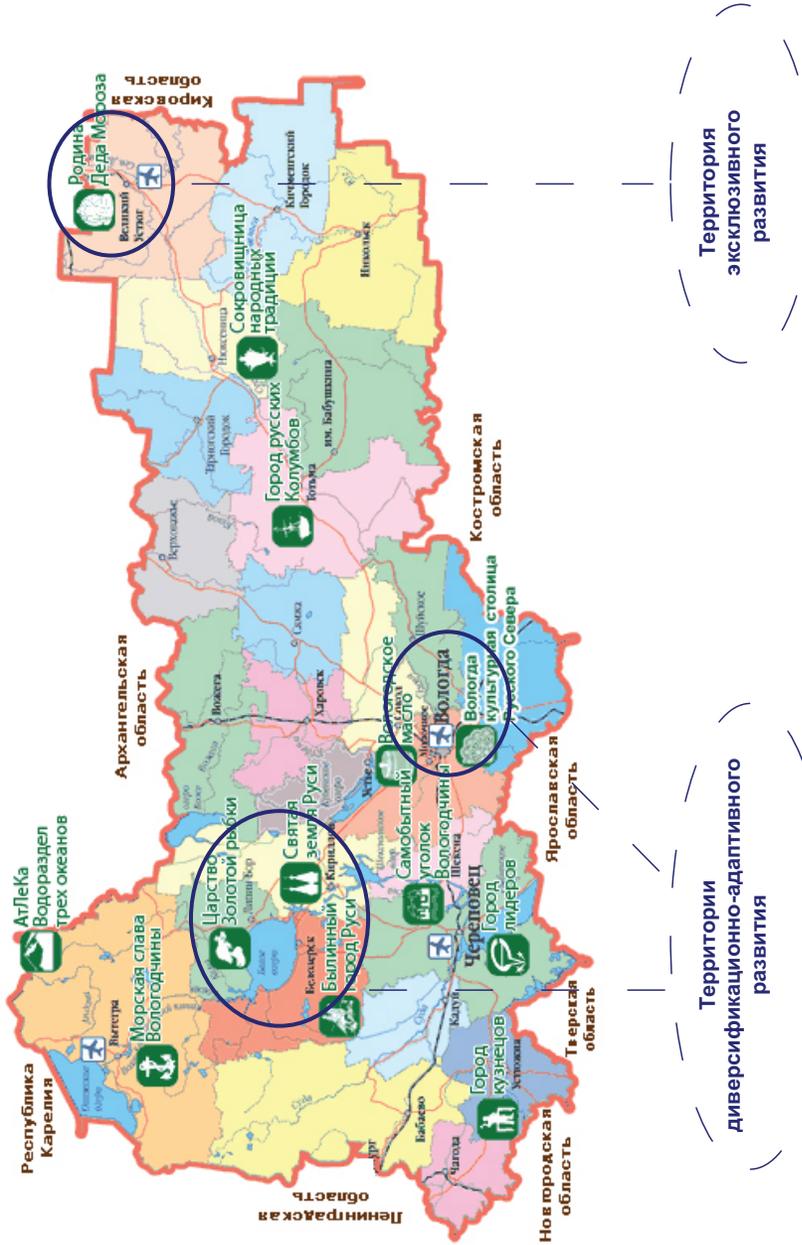


Рисунок 3.2. Расположение территорий особой экономической зоны туристско-рекреационного типа Вологодской области

теплоходах с ознакомительными целями (Кирилловский, Вытегорский районы). Кроме того, в указанных районах области активно развивается сельский туризм, расширяется сеть частных гостевых домов, данные о туристских посещениях которых в органы статистики не предоставляются.

Сопоставительный анализ показателей функционирования гостиниц и ресторанов выделенной ОЭЗ ТРТ и Вологодской области в целом выявил, что при минимальных вложениях в ОЭЗ ТРТ, составивших в 2006 г. всего 3% от общего объема инвестиций в основной капитал гостиниц и ресторанов области, прирост дохода указанных объектов инфраструктуры в 2007 г. составил 75,1% к общему объему прироста дохода (табл. 3.10). При этом коэффициент акселерации зоны туристско-рекреационного типа в 23 раза меньше, чем в целом по области.

Таблица 3.10. Показатели функционирования ОЭЗ ТРТ Вологодской области

| Территория                  | Инвестиции в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов в 2006 г. |   | Прирост дохода гостиниц и ресторанов от обслуживания туристов 2007 г. к 2006 г., тыс. руб. |                                   | Коэффициент акселерации |
|-----------------------------|--|---|--|-----------------------------------|-------------------------|
|                             | тыс. руб.  | % от общего объема инвестиций в гостиницы и рестораны | тыс. руб.  | % к общему объему прироста дохода |                         |
| Вологодская область         | 84834  | 100   | 60709,1  | 100                               | 1,397                   |
| ОЭЗ ТРТ Вологодской области | 2526   | 2,98  | 45623,2  | 75,1                              | 0,06                    |
| В том числе: г. Вологда     | 854  | 1,01  | 25295,5  | 41,7                              | 0,034                   |
| Белозерский район           | 131  | 0,15  | 1277,8   | 2,1                               | 0,103                   |
| Вашкинский район            | 15   | 0,02  | 3546,6   | 5,8                               | 0,004                   |
| Великоустюгский район       | 1526   | 1,80  | 15503,3  | 25,5                              | 0,098                   |

Следует отметить, что самые значительные объемы капиталовложений направляются в город Вологду и Великоустюгский район. Доля инвестиций в Белозерский и Вашкинский районы занимает в сумме 0,17% общего объема инвестиций в развитие гостиниц и ресторанов Вологодской области.

Коэффициент акселерации зоны туристско-рекреационного типа равен 0,06, что в 23,3 раза меньше акселератора, рассчитанного для объектов туристской инфраструктуры области в целом. Полученное значение акселератора зоны доказывает, что она характеризуется благоприятным инвестиционным климатом.

Инвестиции в гостиницы и рестораны рассматриваемой ОЭЗ ТРТ в 2009 г. составили 15,1 млн. руб. Рассчитанный на основе акселератора прирост дохода от обслуживания туристов в гостиницах и ресторанах зоны в 2010 г. достигал 251,7 млн. руб. Предположим, что объем инвестиций в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов в составе зоны будет увеличиваться ежегодно в 1,25 раза. Следует отметить, что за базовое значение приняты прирост дохода гостиниц и ресторанов в 2010 г. и, следовательно, объем инвестиций предшествующего года.

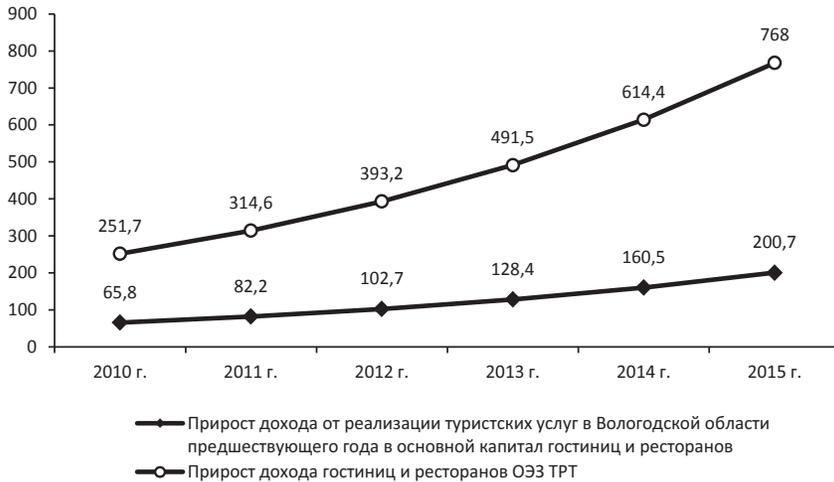
При ежегодном увеличении объема инвестиций в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов Вологодской ОЭЗ ТРТ в 1,25 раза и сохранении прочих равных условий (нормативнозаконодательная, налоговая база и др.) можно прогнозировать возрастание к 2015 г. суммы прироста дохода от обслуживания туристов указанными объектами инфраструктуры до 768 млн. руб., что в 3 раза больше, чем в 2010 г. (рис. 3.3). Вместе с тем инвестиции в 2015 г. планируются в размере 46,1 млн. руб. (6% по отношению к приросту дохода).



Рисунок 3.3. Прогноз прироста дохода гостиниц и ресторанов ОЭЗ ТРТ Вологодской области в соотношении с объемом капиталовложений

Полученные прогнозные показатели особой экономической зоны туристско-рекреационного типа с целью их объективной оценки важно рассматривать в сопоставлении с потенциальными показателями сферы туризма региона в целом. Коэффициент акселерации для специфических видов туристской деятельности в области равен 0,33, что в 5,5 раза больше значения показателя рассматриваемой зоны.

Ежегодный рост в 1,25 раза капиталовложений в специфические виды туристской деятельности при прочих равных условиях (сохранение нормативно-законодательной, налоговой базы и др.) позволит к 2015 г. увеличить объем прироста дохода от реализации туристских услуг до 200,7 млн. руб. (рис. 3.4).



**Рисунок 3.4. Сравнительная проекция прогнозных показателей прироста дохода от реализации туристских услуг в Вологодской области и прироста дохода гостиниц и ресторанов ОЭЗ ТРТ Вологодской области в среднесрочной перспективе**

Потенциальный прирост дохода от реализации туристских услуг в области в 3,8 раза меньше прироста дохода от обслуживания туристов в гостиницах и ресторанах ОЭЗ ТРТ

При ежегодном возрастании вложений в основной капитал гостиниц и ресторанов области в целом в 1,25 раза прогнозный показатель прироста дохода от обслуживания туристов в 2015 г. составит 63,2 млн. руб., что в 12,2 раза меньше, чем потенциальный прирост дохода указанных объектов инфраструктуры на территории ОЭЗ ТРТ (рис. 3.5).

Рассчитанный на основе среднего значения туристских расходов доход коллективных средств размещения и предприятий общественного питания от обслуживания туристов на территории зоны составил в 2009 г. 334,6 млн. руб. (рис. 3.6). Следовательно, прогнозируемая суммарная величина рассматриваемого показателя к 2015 г. составит 3,2 млрд. руб., при этом поступления в бюджет области от указанных объектов туристской инфраструктуры (объем поступлений занимает порядка 5% дохода) увеличатся в 9,5 раза по сравнению с 2009 г.



Рисунок 3.5. Сравнительная проекция прогнозных показателей прироста дохода гостиниц и ресторанов Вологодской области и ОЭЗ ТРТ Вологодской области в среднесрочной перспективе

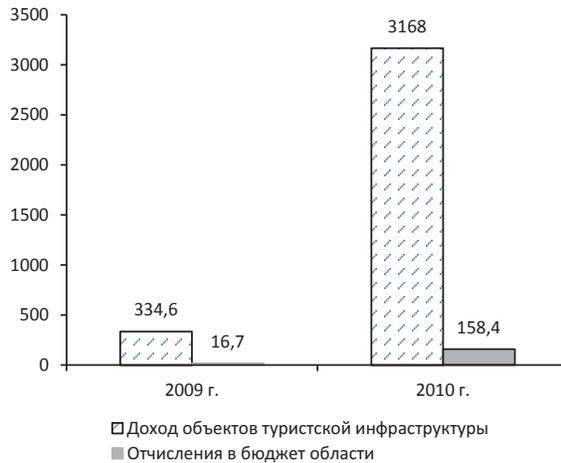


Рисунок 3.6. Фактический и прогнозируемый объемы дохода объектов туристской инфраструктуры ОЭЗ ТРТ и части поступлений в бюджет Вологодской области в 2009 и в 2015 гг., млн. руб.

Таким образом, обоснованным является выделение в качестве полигона для формирования в Вологодской области ОЭЗ ТРТ и размещения крупных комплексов туристской инфраструктуры таких центров туристской активности, как город Вологда, Белозерский, Вашкинский и Великоустюгский районы.

При этом важно учитывать, что предоставляемые резидентам налоговые льготы и преференции имеют значение только при строительстве крупного объекта на территории особой экономической зоны туристско-рекреационного типа.

Рассматривая возможность включения в ОЭЗ ТРТ Кирилловского района, входящего вместе с Белозерским и Вашкиным районами в дестинацию «Белоозеро», необходимо отметить, что на территории этого района приоритетным должно стать развитие сети малых гостиниц, домов охотника и гостевых домов.

### **3.3. Организационный и экономический механизмы функционирования туристско-рекреационной зоны в Вологодской области**

В целях эффективного функционирования в Вологодской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа необходима разработка сбалансированной интегрированной системы организационно-экономических инструментов регулирования хозяйственной деятельности на территории зоны.

По уровню организационно-экономического развития с учетом объективных показателей развития сферы туризма и инвестиционной привлекательности регионов туристско-рекреационные зоны возможно разделить на четыре группы.

1. Зоны стимулирующего развития – это туристско-рекреационные зоны, созданные в депрессивных районах с целью интенсификации развития последних, привлечения инвестиций государственного и частного характера, повышения конкурентоспособности и др.

2. Зоны диверсификационного развития, которые предполагают существенную диверсификацию услуг индустрии туризма на территории региона.

3. Зоны адаптивного развития, основанные на приспособлении туристского бизнеса к организационно-экономическим и другим реалиям региона.

4. Зоны эксклюзивного развития – территории, формирование которых сопровождается целым рядом дополнительных, а в отдельных случаях эксклюзивных мер административного и экономического характера. Цель создания такой зоны – придание инновационного импульса развитию территории.

Зону туристского типа в регионе составят следующие территории:

- Кирилловский, Белозерский и Вашкинский районы;
- г. Великий Устюг и Великоустюгский район;
- г. Вологда и Вологодский район.

Развитие Кирилловского, Белозерского, Вашкинского, Вологодского районов и г. Вологды должно носить диверсификационно-адаптивный характер. В настоящее время в данных муниципалитетах формируется туристская база и турпродукт. Включение указанных территорий в ОЭЗ ТРТ позволит расширить гостиничную сеть, спектр предлагаемых услуг и новых видов туризма (табл. 3.11).

Таблица 3.11. **Перспективные виды туризма в муниципальных образованиях в составе ОЭЗ ТРТ**

| Вид туризма  | Муниципалитет |              |             |            |                 |
|--|---------------|--------------|-------------|------------|-----------------|
|  | Вологодский   | Кирилловский | Белозерский | Вашкинский | Великоустюгский |
| Культурно-познавательный   | +             | +            | +           | +          | +               |
| Экологический  |               | +            | +           | +          | +               |
| Лечебно-оздоровительный  | +             | +            | +           | +          | +               |
| Приключенческий  | +             | +            | +           | +          | +               |
| Паломнический  | +             | +            |             |            | +               |
| Деловой  | +             | +            | +           | +          | +               |
| Событийный   | +             | +            | +           | +          | +               |
| Деревенский  | +             | +            | +           | +          | +               |
| Детский  |               |              |             | +          | +               |
| Водный круизный  |               | +            | +           | +          | +               |
| Водный спортивный  |               | +            | +           | +          |                 |
| Условные обозначения:<br>+ – существующие в настоящее время виды туризма;<br>+ – перспективные виды туризма. |               |              |             |            |                 |

Развитие различных видов туризма на территории ОЭЗ ТРТ выстроено в основном на имеющихся памятниках истории, культуры (культурно-исторический вид туризма), а также объектах природного наследия. Вместе с тем проект «Великий Устюг - родина Деда Мороза», реализация которого в Великом Устюге в 1998 г. началась «с нуля», является достаточно разработанным, популярным и уникальным на территории РФ. Поэтому и его дальнейшее развитие должно быть эксклюзивным. Необходимо отметить, что результаты работы проекта проявляются как в экономическом, так и в социальном аспектах.

Общий объем инвестиций составил 1,7 млрд. руб. При этом значительно вырос туристский поток (в 2009 г. в 68 раз больше, чем в 1998 г.) (рис. 3.7).

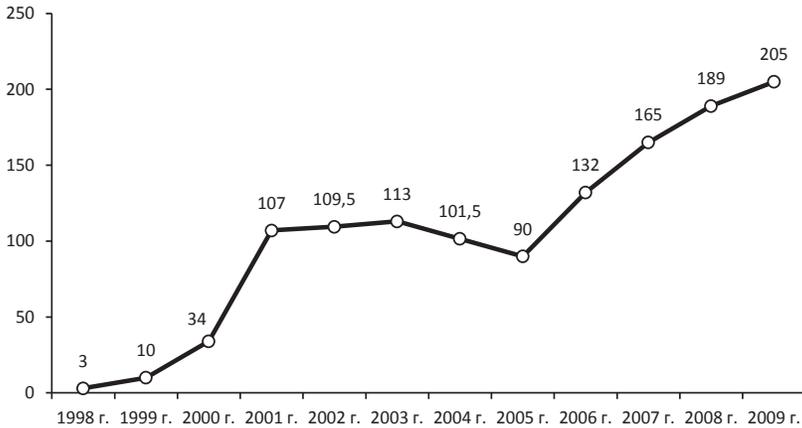


Рисунок 3.7. Динамика туристского потока на родину Деда Мороза, тыс. чел.

Прямой доход (прямой эффект) от туризма в Великоустюгском районе за 2009 г. составил 500,0 млн. руб. (2008 г. – 582,4 млн. руб.), совокупный доход (кумулятивный эффект с учетом мультипликатора) от туризма – 1 млрд. рублей (2008 г. – 1,194 млрд. руб.).

Социальный эффект проекта проявляется в повышении занятости местного населения. По итогам 2009 г. в туристской сфере занято 2400 чел. или 7,4% от общей численности занятых района (2008 г. – 2300 чел. или 7,3%).

Вместе с развитием проекта модернизируется и социальноэкономическая инфраструктура г. Великий Устюг: обновляется исторический центр, строятся дороги, гостиницы и предприятия общественного питания, открываются новые магазины, торгово-выставочные центры и супермаркеты, расширяются услуги сотовой связи, такси. Великий Устюг постепенно преобразуется, превращаясь в уникальный туристский центр, приобретающий широкую известность в России и за ее пределами, становясь комфортным для проживания и ведения бизнеса.

В качестве выделенной в составе ОЭЗ ТРТ площадки Великий Устюг может стать крупнейшим российским туристским центром круглогодичного действия путем создания комфортных условий для пребывания туристов на родине Деда Мороза. В перспективе планируется реализация проекта «Великий Устюг – детская столица России». Проект нуждается в государственной поддержке в части создания транспортной и социальной инфраструктуры, кадрового обеспечения.

С позиций туристского спроса и интереса наиболее привлекательными в области являются Великоустюгский, Кирилловский, Белозерский и Вологодский районы, поскольку именно там расположены самые известные достопримечательности области, и два крупных города – Вологда и Череповец (табл. 3.12).

Таблица 3.12. **Рейтинг туристской привлекательности муниципальных образований Вологодской области**

| Место | Район           | Доля респондентов, % | Место | Район          | Доля респондентов, % |
|-------|-----------------|----------------------|-------|----------------|----------------------|
| 1     | Великоустюгский | 46,3                 | 15    | Вытегорский    | 7,6                  |
| 2     | Кирилловский    | 44,8                 | 16    | Бабушкинский   | 7,1                  |
| 3     | Белозерский     | 38,2                 | 17    | Грязовецкий    | 6,8                  |
| 4     | г. Вологда      | 38,1                 | 18    | Сокольский     | 6,4                  |
| 5     | г. Череповец    | 25,2                 | 19    | Тарногский     | 6,1                  |
| 6     | Вологодский     | 18,0                 | 20    | Вожегодский    | 6,0                  |
| 7     | Тотемский       | 17,9                 | 21    | Верховажский   | 4,6                  |
| 8     | Череповецкий    | 11,6                 | 22    | Сямженский     | 4,1                  |
| 9     | Устюженский     | 10,5                 | 23    | Харовский      | 4,0                  |
| 10    | Шекнинский      | 10,4                 | 24    | Междуреченский | 3,9                  |
| 11    | Бабаевский      | 9,5                  | 25    | Нюксенский     | 3,8                  |
| 12    | Никольский      | 8,6                  | 26    | Вашкинский     | 3,4                  |
| 13    | Кадуйский       | 8,3                  | 27    | К.-Городецкий  | 3,3                  |
| 14    | Усть-Кубинский  | 8,3                  | 28    | Чагодощенский  | 2,4                  |

Источник: Уточнение приоритетов развития туризма в Вологодской области до 2015 года. Разработка путей их реализации: информационно-аналитическая записка / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2007.

Популярными видами туризма на территории области стали сельский и культурно-познавательный (табл. 3.13). При этом перспективной в плане дальнейшего развития может стать такая разновидность культурно-познавательного туризма, как культурно-исторический тур, который предоставляет возможность ознакомления с историей, культурой, обычаями региона.

Основой культурно-исторических туров является историко-культурный потенциал области, включающий всю социокультурную среду с традициями и обычаями, особенностями бытовой и хозяйственной деятельности. Минимальный набор ресурсов для такого туризма может дать любая местность, но для его массового развития требуется определенная концентрация объектов культурного наследия.

Таблица 3.13. **Наиболее привлекательные для населения Вологодской области виды туризма** (по результатам социологического опроса в 2007 г., в % от числа ответивших)

| Вид туризма                            | На территории региона | За пределами региона |
|--|-----------------------|----------------------|
| Деревенский (отдых в деревне)          | 40,4                  | 8,9                  |
| Культурно-познавательный               | 38                    | 34                   |
| Охота, рыбалка, собирание грибов, ягод | 36                    | 8,9                  |
| Лечебно-оздоровительный                | 34,8                  | 35,8                 |
| Событийный                             | 18,8                  | 12,8                 |
| Экологический                          | 16                    | 15,3                 |

Источник: Уточнение приоритетов развития туризма в Вологодской области до 2015 года. Разработка путей их реализации: информационно-аналитическая записка / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2007.

Таким образом, анализируя полученные данные, можно сделать вывод, что наиболее востребованными в данных районах и ключевыми видами туризма при создании ОЭЗ ТРТ являются культурно-познавательный, лечебно-оздоровительный, деловой, деревенский туризм, а также охота и рыбалка.

В рамках создания в Вологодской области ОЭЗ ТРТ были определены стратегическая цель, приоритетные задачи и этапы развития туристского комплекса районов (рис. 3.8).

При постановке задач и формировании экономического механизма Вологодской ОЭЗ ТРТ необходимо учитывать, как показывает опыт создания ОЭЗ в Российской Федерации, возникновение препятствующих развитию экономических отношений барьеров, к которым относятся:

- отсутствие индивидуального подхода при формировании ОЭЗ конкретного региона, а также при определении направлений налоговой и инвестиционной политики в ОЭЗ туристско-рекреационного типа;
- отсутствие гибких условий ведения налоговой, валютной политики и других важных составляющих экономического механизма ОЭЗ;
- приоритет привлечения иностранных инвестиций;
- несформированность системы таможенных льгот;
- неразвитость финансового механизма ОЭЗ;
- финансовая зависимость от федерального бюджета;
- отсутствие четкого разграничения прав и обязанностей по отношению к ОЭЗ федеральных, региональных, муниципальных и других властей;
- отсутствие оптимальных для всех участников формирования ОЭЗ условий, определяющих ставки федеральных и региональных налогов, виды преференций, условия ведения внешнеэкономических операций, валютный и визовый режимы.



Рисунок 3.8. **Организационный механизм развития ОЭЗ ТРТ региона**

На всех этапах процесса функционирования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа специфические черты и отличительные особенности, присущие конкретной ОЭЗ ТРТ, проявляются в принципах ведения финансово-кредитной и налоговой политики, в организационной структуре и системе контроля со стороны федеральных и региональных органов власти экономической деятельности подразделений зоны.

В силу двустороннего характера влияния, оказываемого на функционирование ОЭЗ ТРТ государством и инвесторами, большое значение приобретает создание условий, удовлетворяющих обе стороны. При этом важным моментом в установлении взаимоотношений государства и резидентов является определение арендной платы по договорам

аренды государственного, муниципального недвижимого имущества и земельных участков на территории ОЭЗ ТРТ. Так, при установлении арендной платы используется система весовых коэффициентов [61]. При расчете арендной платы по договорам аренды государственного (муниципального) недвижимого имущества (*АПн*), находящегося на территории ОЭЗ ТРТ, используется формула:

$$АПн = S \times Cp \times Ni,$$

где *S* – площадь объекта недвижимого имущества; *Cp* – ставка арендной платы за 1 кв. м в год, устанавливаемая на основании независимой оценки в соответствии с рыночной стоимостью объекта, передаваемого в аренду; *Ni* – рекомендуемое значение коэффициента, влияющего на величину арендной платы для резидента ОЭЗ ТРТ, равно 0,4–0,5.

Плата по договорам аренды земельных участков (*АПз*), расположенных на территории ОЭЗ ТРТ, рассчитывается следующим образом:

$$АПз = Pmax \times Ki,$$

где *Pmax* – максимальный размер арендной платы за земельный участок, утвержденный соответствующим Постановлением Правительства РФ о создании ОЭЗ туристско-рекреационного типа; *Ki* – рекомендуемое значение коэффициента, влияющего на величину арендной платы для резидента ОЭЗ ТРТ, равно 1.

Расчет арендной платы земельного участка по договору с акционерным обществом (*АПао*), 100% акций которого принадлежит Российской Федерации, и его дочерними обществами при строительстве объектов недвижимого имущества (зданий, сооружений; объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур ОЭЗ ТРТ) производится посредством формулы:

$$АПао = 0,02 \times КСз \times N,$$

где *КСз* – кадастровая стоимость земельного участка; *N* – рекомендуемое значение коэффициента, влияющего на величину арендной платы по договору с акционерным обществом, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации, и его дочерними обществами при строительстве объектов недвижимого имущества, равно 0,001. Арендная плата рассчитывается на основе указанного коэффициента на протяжении всего периода строительства объектов недвижимого имущества до даты ввода указанных объектов в эксплуатацию.

Основными направлениями функционирования финансового механизма ОЭЗ ТРТ являются:

- внешнее – привлечение инвестиций;
- внутреннее – организация эффективного финансового взаимодействия на территории ОЭЗ ТРТ.

Структура доходной и расходной частей бюджета ОЭЗ ТРТ характеризует особенности экономического режима зоны. Ее специфические особенности предполагают введение в структуру расходов бюджета следующих расходных статей:

- статьи, включающие расходы на решение вопросов местного значения;
- средства на осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления;
- статьи расходов по обеспечению режима безопасности ОЭЗ ТРТ;
- расходные статьи, связанные с предоставлением финансовых гарантий отечественным и иностранным инвесторам;
- средства на развитие инфраструктуры на территории ОЭЗ ТРТ;
- расходы по созданию внебюджетных фондов.

Следует отметить, что формирование внебюджетных специализированных фондов, связанных с развитием экономических отношений в ОЭЗ ТРТ, является важным направлением совершенствования внутренних финансовых взаимоотношений участников зоны.

Одной из форм поддержки резидентов ОЭЗ ТРТ на территории Вологодской области может стать финансовый лизинг – передача в пользование и долгосрочная аренда оборудования, транспортных средств и другого движимого и недвижимого имущества (рис. 3.9).

В основе механизма финансового лизинга лежит пакет услуг, предоставляющий резиденту оборудование, готовое для ведения туристско-рекреационной деятельности. В течение периода действия соглашения между партнерами финансового лизинга предусматривается выплата лизинговых платежей, покрывающих полную стоимость амортизации оборудования или большую его часть, дополнительные издержки и прибыль лизингодателя.

К особенностям финансового лизинга относятся:

- участие кроме лизингодателя и лизингополучателя третьей стороны (производителя или поставщика объекта сделки);
- невозможность расторжения договора в течение основного срока (необходимого для возмещения расходов арендодателя) аренды;
- продолжительный период соглашения.

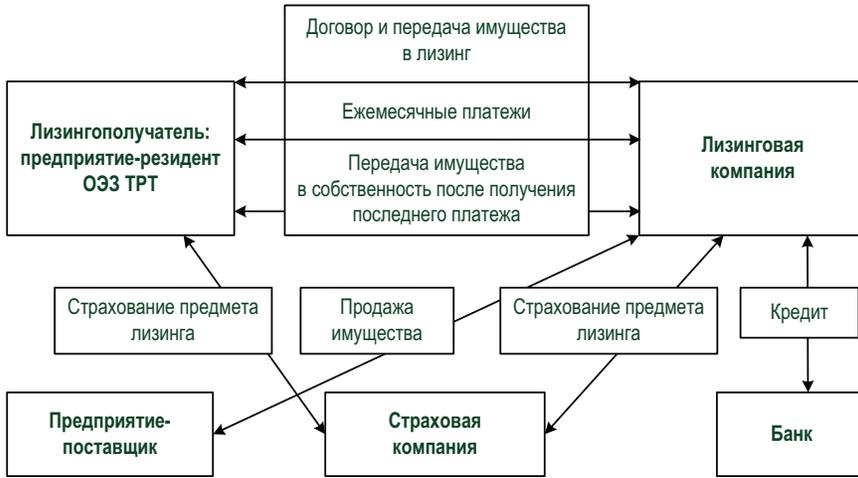


Рисунок 3.9. Механизм взаимодействия участников финансового лизинга в ОЭЗ ТРТ

Расчет эффективности финансирования инвестиционных проектов резидентов ОЭЗ ТРТ при использовании лизинга включает следующие этапы:

- расчет лизинговых платежей с различными методами начисления амортизации с целью определения оптимального варианта для резидентов ОЭЗ ТРТ;
- расчет сравнительной экономической эффективности финансирования инвестиционного проекта в части приобретения оборудования резидентом ОЭЗ ТРТ на основе банковского кредита или механизма финансового лизинга;
- выбор резидентом способа финансирования инвестиционного проекта.

Посредством страхования объектов лизинга можно минимизировать финансовые потери, возникшие при осуществлении лизинговых операций. После завершения срока соглашения лизингополучатель вправе купить объект сделки по остаточной стоимости, заключить новый договор на меньший срок и по льготной ставке или вернуть объект сделки лизинговой компании.

Повысить эффективность деятельности резидентов позволит также создание в регионе режима льготного банковского предпринимательства, с помощью которого можно осуществлять кредитование вкладов

(регионального и муниципальных) в создание ОЭЗ ТРТ, финансирование инвестиционных проектов по строительству и эксплуатации транспортно-инженерной инфраструктур, а также финансирование туристских объектов, в создании которых участвуют резиденты.

Действенным средством развития туристского бизнеса может стать вексельное кредитование резидентов, имеющее в силу своей специфики более низкие процентные ставки, чем денежное кредитование. Направление движения векселя, определяемое последним векселедержателем, модифицирует потенциальные возможности вексельного кредитования в его реальную эффективность. При этом важным аспектом функционирования зоны является разработка сбалансированной системы налоговых и административно-правовых льгот кредитных организаций.

В качестве приоритетного направления дальнейшего развития зоны целесообразно использование при реализации на ее территории инвестиционных проектов механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). Его применение обусловлено тем, что потребности в инвестициях для восстановления и развития общественной инфраструктуры региона намного превышают возможности госбюджета. Важным аспектом такого партнерства является обоснованное установление арендной платы по договорам аренды государственного, муниципального недвижимого имущества и земельных участков.

По оценкам экспертов, осуществление одного проекта создания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа позволит привлечь инвестиции в размере нескольких миллиардов евро, собрать до 1 млрд. руб. дополнительных налоговых поступлений в бюджет, а также создать до 14–15 тыс. новых рабочих мест. При этом необходимо отметить, что в настоящее время в сфере туризма и сопутствующих отраслях региона занято 15 тыс. чел.

Как нам видится, представленные предложения будут способствовать повышению конкурентоспособности регионального туристского продукта на общероссийском рынке туристских услуг и позволят создать соответствующую современным стандартам туристскую инфраструктуру.

Результатами образования особой зоны туристского типа в регионе будут:

- увеличение поступления в бюджет региона налогов и сборов от реализации услуг, оказанных объектами туристской инфраструктуры, к 2015 г. в 9,5 раза;

- привлечение иностранного и национального капитала благодаря специальным льготным экономическим механизмам;
- оживление малого и среднего бизнеса;
- рост в 2 раза числа рабочих мест в сфере туризма и в сопутствующих отраслях экономики;
- сохранение социально-культурного и природного наследия.

Таким образом, реализация проекта формирования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа имеет значимость для социально-экономического развития Вологодской области в целом и может стать основой для формирования не только внутрирегиональных, но и межрегиональных ОЭЗ ТРТ.

## **ГЛАВА 4**

### **РАЗРАБОТКА И ОБОСНОВАНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОГО МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО ПРОЕКТА (НА ПРИМЕРЕ ТУРИСТСКОЙ ДЕСТИНАЦИИ «БЕЛООЗЕРО»), РЕАЛИЗУЕМОГО В РАМКАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОЙ ЗОНЫ**

#### **4.1. Социально-экономические условия формирования площадки для реализации проекта**

Сегодня сфера туризма в регионе характеризуется достаточно устойчивыми темпами развития. При этом некоторые туристские проекты, например «Великий Устюг – родина Деда Мороза», уже являются «визитной карточкой» Вологодской области. Успешному формированию в ней отрасли туризма способствует работа органов власти в этом направлении, а также эффективность программно-целевого метода управления данной сферой.

Опыта межмуниципального сотрудничества и реализации совместных проектов в сфере туризма внутри региона до настоящего времени не было. Каждый муниципальный район достаточно успешно самостоятельно разрабатывал и продвигал свои туристские продукты, которые пользуются популярностью у туристов. В области сформирован новый турпроект «Туристская дестинация «Белоозеро», который объединяет Кирилловский, Белозерский и Вашкинский муниципальные районы.

Проект направлен на наиболее эффективную реализацию туристского потенциала трех муниципальных образований, формирование комфортных условий для ведения бизнеса и создание нового конкурентоспособного турпродукта на территории региона.

Успешность реализации туристских межмуниципальных проектов напрямую зависит от уровня социально-экономического развития муниципалитетов. Индивидуальный облик места туристского назначения, сформированная инфраструктура, уровень жизни местного населения, степень развитости производственного сектора являются решающими факторами привлечения туристов.

С целью характеристики социально-экономического положения районов Вологодской области в исследовании был проведен многомерный сравнительный анализ<sup>8</sup>. В результате расчетов было выявлено три группы районов, различающихся по уровню социально-экономического развития (рис. 4.1).

В первую группу вошли Чагодощенский, Великоустюгский, Вологодский, Шекснинский, Кадуйский, Череповецкий районы, имеющие высокий уровень социально-экономического развития.

Вторую группу составили Сокольский, Вытегорский, Тотемский, Грязовецкий, **Кирилловский**<sup>9</sup>, Бабаевский районы. Уровень их развития можно оценить как средний.

В третью группу, характеризующуюся низким уровнем развития, входят Усть-Кубинский, Нюксенский, Харовский, Вожегодский, **Белозерский**, Бабушкинский, Устюженский, Кичменгско-Городецкий, Сямженский, **Вашкинский**, Тарногский, Междуреченский, Никольский, Верховажский районы.

Как видно, районы, образующие туристскую дестинацию «Белозеро», находятся в разных группах и имеют относительно невысокие показатели социально-экономического развития. Данный факт позволяет полагать, что объединение в проекте районов с низким уровнем социально-экономического развития (Вашкинский и Белозерский) и муниципалитета, который занимает позицию чуть выше (Кирилловский район), может способствовать снижению дифференциации между муниципальными образованиями и достижению районами-аутсайдами более высоких показателей.

---

<sup>8</sup> Метод многомерного сравнительного анализа основан на расчете интегрального показателя – сводного рейтинга, который определяет место муниципалитета. Для определения принадлежности районов к группам использовались показатели социального и экономического характера.

<sup>9</sup> Полу жирным шрифтом здесь и ниже выделены 3 района, образующие туристскую дестинацию «Белозеро».

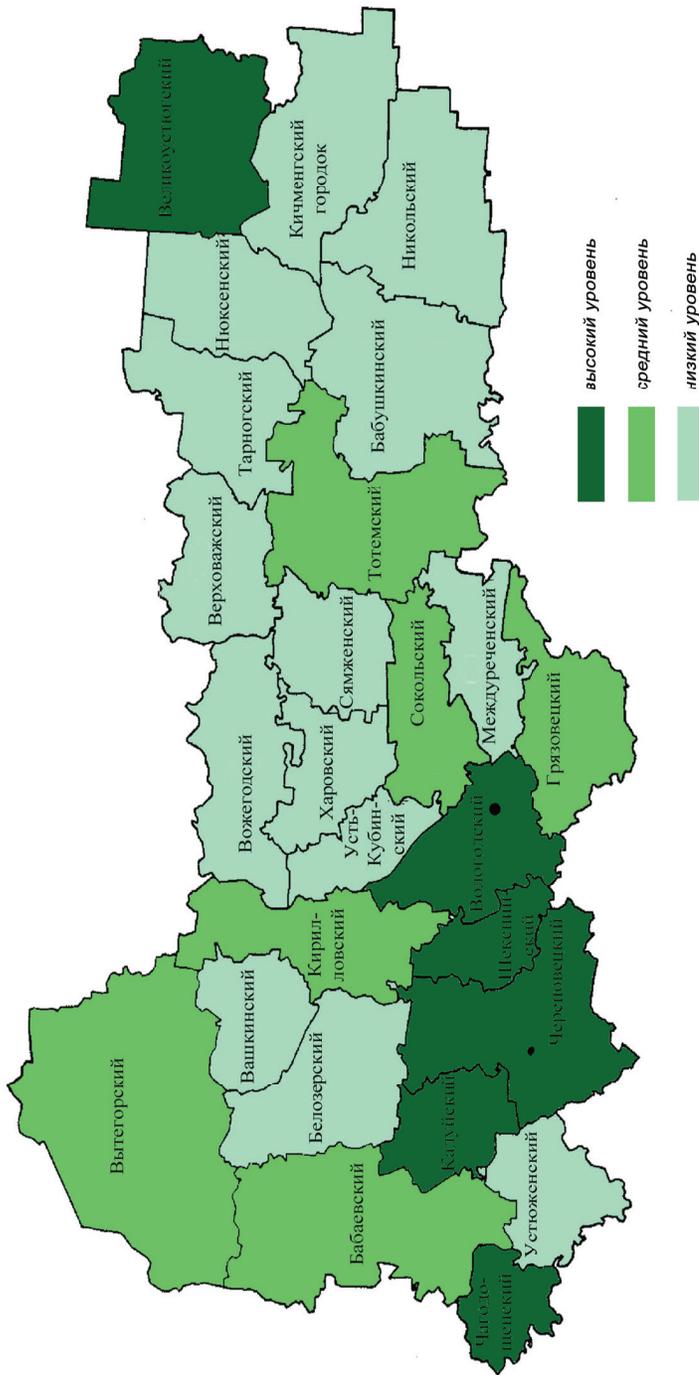


Рисунок 4.1. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2008 г.

Незначительная доля данных муниципалитетов в производственном секторе области (табл. 4.1) позволяет позиционировать туризм в качестве альтернативного вида экономической деятельности и как «точки развития» самих районов.

Таблица 4.1. Место районов, образующих туристскую дестинацию «Белоозеро», в экономике Вологодской области в 2008 г.

| Район        | Показатели      |                                      |   |                                      |  |                                      |  |                                      |
|--------------|-----------------|--------------------------------------|---|--------------------------------------|--|--------------------------------------|--|--------------------------------------|
|              | население, чел. | уд. вес района в областном объеме, % | объем продукции промышленного производства, тыс. руб. | уд. вес района в областном объеме, % | объем продукции сельского хозяйства, тыс. руб. | уд. вес района в областном объеме, % | инвестиции в основной капитал, тыс. руб. | уд. вес района в областном объеме, % |
| Кирилловский | 17712           | 1,45                                 | 249630  | 0,06                                 | 410790   | 2,0                                  | 279773                                   | 0,38                                 |
| Белозерский  | 19354           | 1,58                                 | 550537  | 0,1                                  | 242493   | 1,2                                  | 332056                                   | 0,45                                 |
| Вашкинский   | 9261            | 0,76                                 | 65196   | 0,01                                 | 132296   | 0,6                                  | 180238                                   | 0,24                                 |
| Область      | 1218241         | 100                                  | 397228544   | 100                                  | 19993476                                       | 100                                  | 72205057                                 | 100                                  |

Источник и рассчитано: Статистический ежегодник Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2008.

В настоящее время туризм не является бюджетообразующей отраслью ни в одном из трех районов. Тем не менее его доля в структуре экономики Кирилловского района составляет 45% (табл. 4.2).

Таблица 4.2. Некоторые показатели сферы туризма в дестинации «Белоозеро»

| Показатель  | Кирилловский район | Белозерский район | Вашкинский район |
|---|--------------------|-------------------|------------------|
| Доля туризма в структуре экономики района, %                              | 45                 | н/д               | н/д              |
| Доля поступлений от туризма и сопутствующих отраслей в районный бюджет, % | 18                 | 1,3               | н/д              |
| Доля занятых в сфере туризма и сопутствующих отраслях, %                  | 4,9                | 1,7               | 2,1              |

Кирилловский район является лидером по развитию туризма в дестинации и территорией с ярко выраженной туристской направленностью, что подтверждают результаты кластерного анализа, проведенного ИСЭРТ РАН (табл. 4.3; рис. 4.2).

Таблица 4.3. Результаты кластерного анализа

| Кластер  | Число муниципальных образований | Муниципальное образование   |
|--|---------------------------------|---|
| 1 (высокий уровень развития)   | 5                               | г. Вологда, г. Череповец, Великоустюгский, Кирилловский, Вологодский районы   |
| 2 (средний уровень развития)   | 4                               | Череповецкий, Тотемский, Грязовецкий, Белозерский районы  |
| 3 (низкий уровень развития)  | 7                               | Усть-Кубинский, Устюженский, Шекснинский, Сокольский, Вытегорский, Бабаевский, Чагодощенский районы   |
| 4 (очень низкий уровень развития)  | 12                              | Никольский, Сямженский, Харовский, Междуреченский, Вашкинский, Бабушкинский, Нюксенский, Тарногский, Кадуйский, К.-Городецкий, Верховажский, Вожегодский районы |
| Источник: Стратегия развития туризма в Вологодской области / колл. авторов под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина и Ю.Н. Плеханова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2009. – 187 с. |                                 |   |

Территории с высоким и средним уровнем туристской направленности характеризуются:

- выгодным географическим положением;
- наличием уникальных историко-культурных и архитектурных объектов;
- наличием богатой охотофауны, недревесных продуктов леса: грибов, ягод, трав;
- проведением различных событийных мероприятий – народных праздников, гуляний, дней города и др.

Таким образом, как показал краткий ситуационный анализ, районы, формирующие дестинацию, занимают разные позиции по социально-экономическому положению, в них слабо развит производственный сектор. Данные факты дают основание предполагать, что одним из перспективных путей развития территории может стать отрасль туризма. Судя по результатам кластерного анализа, Кирилловский район относится к территориям с высоким уровнем развития туризма и в перспективе способен выступить в роли «локомотива» в формировании дестинации.

Характеристика площадки проекта. Площадка для межмуниципального проекта, располагающаяся на северо-западе области, объединяет Кирилловский, Белозерский и Вашкинский муниципальные районы, занимая территорию площадью 13,7 тыс. км<sup>2</sup> (табл. 4.4).



Таблица 4.4. Административно-территориальная характеристика площадки проекта

|   | Кирилловский район  | Белозерский район  | Вашкинский район   |
|---|---|--|--|
| Административный центр  | г. Кириллов   | г. Белозерск   | с. Липин Бор   |
| Органы власти   | Комитет районного самоуправления; администрация р-на  | Комитет районного самоуправления, администрация р-на   | Комитет районного самоуправления, администрация р-на                 |
| Численность населения   | 18,6 тыс. чел.  | 21,6 тыс. чел.   | 10,0 тыс. чел.   |
| Территория  | 5,4 тыс. км <sup>2</sup>  | 5,4 тыс. км <sup>2</sup>   | 2,9 тыс. км <sup>2</sup>   |
| Основные отрасли экономики  | Потребительская кооперация, туризм, пищевая   | Деревообработка, пищевая (маслозавод, рыбозавод), легкая (льнозавод)   | Лесная, деревообрабатывающая, пищевая (АО «Молоко»)                  |
| Расстояние до центра (г. Вологда)   | 127 км  | 214 км   | 172 км   |
| Автодороги  | Автодорога Вологда – Медвежьегорск с подъездом к г. Кириллову (усовершенствованное асфальтобетонное покрытие) | Череповец – Белозерск – Липин Бор – Вытегра – Медвежьегорск, Белозерск – Вологда (асфальтобетонное покрытие) | Вологда – Вытегра – Медвежьегорск (автодорога федерального значения) |
| Близлежащая ж/д станция   | г. Череповец, 92-й км на линии СПб. – Вологда – Киров   | г. Череповец, 111-й км на линии СПб. – Вологда – Киров   | г. Череповец, 159-й км на линии СПб. – Вологда – Киров               |
| Источник и рассчитано: Районы и города Вологодской области: стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2008. |   |  |  |

Развитию туризма в дестинации благоприятствует ее выгодное географическое положение. Города Кириллов и Белозерск являются основными туристскими центрами, что позволяет формировать турпоток из соседних регионов и зарубежных стран (рис. 4.3). Город Белозерск – один из древнейших городов не только Вологодской области, но и России: датой его основания считается 862 год.

На территории дестинации находится множество культурно-исторических, природных памятников и природоохранных зон. При этом в каждом районе имеются свой бренд и разработанные турпрограммы (табл. 4.5).



Таблица 4.5. Характеристика туристского потенциала дестинации

| Кирилловский район   | Белозерский район   | Вашкинский район   |
|--|---|--|
| <i>Исторические памятники, природоохранные зоны</i>  |   |  |
| Ансамбль Кирилло-Белозерского монастыря<br>Ферапонтов монастырь<br>Горицкий девичий Воскресенский монастырь<br>Нило-Сорская пустынь<br>Гора Маура<br>Национальный парк «Русский Север» | Городище Старый Белозерский городок<br>Белозерский вал<br>Мариинская водная система (XIX в.)<br>4 ландшафтных комплексных заказника: Шольский лес, Андогский лес, Городищенский лес, урочище «Чермжа»<br>Памятники природы Дмитрово озеро и Васькин бор<br>Временный охотничий заказник «Белозерский» | Комплекс церквей в с. Ухтома<br>Деревянная церковь Успения<br>Каменная церковь Воздвижения<br>Деревянная церковь Александра Невского<br>Археологические памятники: стоянка Слободка каргопольской культуры, стоянка Водоба, городище Княжья могила |
| <i>Турпрограммы и экскурсии</i>  |   |  |
| Этнографический центр «Хаяр»<br>В гости к травнице<br>Северная Фиваида<br>Сердце Руси Северной<br>По земле Северного Русского княжества<br>По Талицким весям                           | Летописное Белоозеро<br>Светлое Белоозеро<br>Путешествие в город мастеров<br>Сердце Руси Северной   | Во владениях Золотой рыбки<br>В гостях у бабушки Федоры  |
| <i>Туристский бренд района</i>   |   |  |
| Кириллов – святая земля  | Белозерск – быллинный город   | Липин Бор – царство Золотой рыбки  |
| Источник: Официальный сайт Туристско-информационного центра Вологодской области. – Режим доступа: <a href="http://vologdatourinfo.ru">http://vologdatourinfo.ru</a>                    |   |  |

Важным и нередко решающим элементом привлекательности туристских объектов является развитая инфраструктура. Складывается она из объектов размещения и обслуживания туристов: гостиниц, туристских баз, пансионатов и профилакториев, а также специализированных туристских фирм, обеспечивающих информационное и справочное сопровождение и обслуживание туристов.

Благодаря формирующейся инфраструктуре происходит освоение туристских ресурсов, повышаются их привлекательность и доступность для туристов, увеличивается туристская емкость территории (без ущерба для окружающей среды), компенсируется неблагоприятное воздействие природно-климатических условий региона.

Инфраструктура в дестинации, как отмечено выше, сформирована не в полной мере. Виды объектов размещения и питания представлены в табл. 4.6.

Таблица 4.6. Характеристика объектов размещения и питания в дестинации «Белоозеро»

| Район   | Объекты размещения                                    | Количество мест | Объекты питания                          | Количество мест |
|---|---|-----------------|--|-----------------|
| Кирилловский  | 1. Гостиница «Русь»                                   | 82              | 1. Ресторан «Русь»                       | 120             |
|   | 2. Гостиница ООО «Линкс ЛТД»                          | н/д             | 2. Кафе «Русь»                           | 70              |
|   | 3. Пансионат «Лукинское»                              | н/д             | 3. Кафе «Встреча»                        | 30              |
|   | 4. Охотбаза «Пялнобово»                               | н/д             | 4. Кафе «Перекресток»                    | н/д             |
|   | 5. База отдыха «Спорт»                                | 16              |  |                 |
|   | 6. База отдыха «Сокольский бор»                       | н/д             |  |                 |
|   | 7. Гостиничный комплекс «Белозерье»                   | н/д             |  |                 |
|   | 8. Гостиничный комплекс ООО «Заозерье»                | н/д             |  |                 |
|   | 9. Гостиничный комплекс «Сиверский»                   | 53              |  |                 |
|   | 10. Гостиничный комплекс «Столичный»                  | 42              |  |                 |
|   | 11. Гостевые дома ООО «Пардус»                        | 8               |  |                 |
|   | 12. Спортивно-туристический комплекс «Глухариный дом» | 25              |  |                 |
|   | 13. Гостиничный комплекс «Русский дворик»             | 82              |  |                 |
|   | 14. Мини-гостиница «Луманская заводь»                 | н/д             |  |                 |
| Белозерский   | 1. Гостиница «Русь»                                   | 31              | 1. Столовая (ПООП «Общепит») «Белоозеро» | 80              |
|   | 2. Турбаза «Речной вокзал»                            | 32              | 2. Кафе ООО «Альянс»                     | 40              |
|   | 3. Турбаза «Бережок»                                  | 50              | 3. ПООП «Общепит» «Кулинария»            | 50              |
|   |   |                 | 4. Столовая Педагогического колледжа     | 80              |
|   |   |                 | 5. Кафе «Лемон»                          | 36              |
|   |   |                 | 6. Кафе-бар «Речной вокзал»              | 30              |
|   |   |                 | 7. Кафе-бар «Русь»                       | 32              |
|   |   |                 | 8. Кафе-столовая «У боцмана»             | 50              |
| Вашкинский  | 1. Гостиница  | н/д             | 1. Столовая ОблПО                        | 60              |
|   | 2. МУП «Приозерье»                                    | 20              | 2. Кафе «Встреча»                        | 40              |
|   | 3. ООО «Гостевой комплекс «Каменный бор»              | н/д             | 3. Кафе-бар «У Белого озера»             | 50              |
|   | 4. ООО «Берег»  | 16              |  |                 |
| Источники: Официальный сайт Туристско-информационного центра Вологодской области. – Режим доступа: <a href="http://vologdatourinfo.ru">http://vologdatourinfo.ru</a> ; Официальный сайт Правительства Вологодской области. – Режим доступа: <a href="http://vologda-oblast.ru">http://vologda-oblast.ru</a> |   |                 |  |                 |

Культурно-развлекательная и досуговая составляющие инфраструктуры представляют собой сложный комплекс, в состав которого входят самые разнообразные объекты. Условно этот комплекс можно разделить на культурно-познавательный и зрелищно-развлекательный. Типы и количество данных объектов в дестинации представлены в табл. 4.7.

Учитывая то, что в создании турпродукта и оказании услуг участвуют не только туристские предприятия, но и многие другие субъекты, можно предполагать, что уровень развития туризма в дестинации во многом будет определяться уровнем развития туристской и вспомогательной инфраструктуры (табл. 4.8).

Таблица 4.7. **Объекты культурно-развлекательного типа, ед.**

| Район        | Музеи | Массовые библиотеки | Учреждения клубного типа | Залы с киноустановками |
|--------------|-------|---------------------|--------------------------|------------------------|
| Кирилловский | -     | 27                  | 16                       | 18                     |
| Белозерский  | 1     | 21                  | 14                       | -                      |
| Вашкинский   | 1     | 19                  | 12                       | 3                      |

Источник и рассчитано: Районы и города Вологодской области стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2009.

Таблица 4.8. **Уровень развития туристской и вспомогательной инфраструктуры в дестинации**

|   | Высокий | Средний | Низкий |
|---|---------|---------|--------|
| Кирилловский район  |         |         |        |
| Объекты туристского показа  |         |         |        |
| Средства размещения   |         |         |        |
| Сфера общественного питания   |         |         |        |
| Сфера торгового обслуживания  |         |         |        |
| Транспортное обслуживание и трансферт   |         |         |        |
| Сфера досуга и развлечений  |         |         |        |
| Белозерский район   |         |         |        |
| Объекты туристского показа  |         |         |        |
| Средства размещения   |         |         |        |
| Сфера общественного питания   |         |         |        |
| Сфера торгового обслуживания  |         |         |        |
| Транспортное обслуживание и трансферт   |         |         |        |
| Сфера досуга и развлечений  |         |         |        |
| Вашкинский район  |         |         |        |
| Объекты туристского показа  |         |         |        |
| Средства размещения   |         |         |        |
| Сфера общественного питания   |         |         |        |
| Сфера торгового обслуживания  |         |         |        |
| Транспортное обслуживание и трансферт   |         |         |        |
| Сфера досуга и развлечений  |         |         |        |
| Условные обозначения:   |         |         |        |
| <div style="display: flex; align-items: center; gap: 10px;"> <div style="width: 15px; height: 10px; background-color: #cccccc; border: 1px solid black;"></div> – соответствие развития инфраструктуры данному уровню;         <div style="width: 15px; height: 10px; background-color: #ffffff; border: 1px solid black;"></div> – несоответствие развития инфраструктуры данному уровню.       </div> |         |         |        |

Наличие большого количества достопримечательностей, памятников культуры и хороший природный потенциал выделенной территории способствуют развитию многих видов туризма, популярность которых подтверждается результатами проведенного опроса<sup>10</sup>.

Среди видов туризма, распространенных на территории области, наибольший интерес у населения вызвали деревенский, культурно-познавательный и лечебно-оздоровительный туризм (табл. 4.9).

Таблица 4.9. **Наиболее привлекательные виды туризма** (в % от числа ответивших)

| Виды туризма                         | На территории области | За пределами области |
|--------------------------------------|-----------------------|----------------------|
| Деревенский (отдых в деревне)        | 40,4                  | 8,9                  |
| Культурно-познавательный             | 38                    | 34                   |
| Охота, рыболовство, сбор грибов/ягод | 36                    | 8,9                  |
| Лечебно-оздоровительный              | 34,8                  | 35,8                 |
| Досуг, развлечения                   | 34,5                  | 25,9                 |
| Событийный                           | 18,8                  | 12,8                 |
| Экологический                        | 16                    | 15,3                 |
| Спортивный                           | 13,1                  | 6,8                  |
| Деловой (поездки с рабочими целями)  | 9,6                   | 11,9                 |
| Паломнический                        | 3,9                   | 5,6                  |

По мнению руководителей турфирм, самыми интересными и привлекательными видами туризма являются также культурно-познавательный (71% ответивших), паломнический (65%), деревенский (53%), охотничий и рыболовный (47%).

Перечисленные виды туристской деятельности в полной мере представлены в дестинации «Белоозеро» (табл. 4.10), что позволяет говорить о перспективах развития проекта.

Следует отметить, что в дальнейшем целесообразно развивать и новые виды туризма (табл. 4.11), которые повысят привлекательность дестинации. Например, автомобильный туризм на собственном транспорте. Интерес к этому виду показали и данные опроса, в результате которого наиболее популярными формами организации туров признаны семейные (50%) и туры на личном автомобиле (47%).

<sup>10</sup> Уточнение приоритетов развития туризма в Вологодской области до 2015 года. Разработка путей их реализации: информационно-аналитическая записка / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2007.

Таблица 4.10. **Виды туризма в дестинации «Белоозеро»**

| Муниципальное образование  | Виды туризма             |               |             |                         |                 |          |         |            |
|--|--------------------------|---------------|-------------|-------------------------|-----------------|----------|---------|------------|
|  | Культурно-познавательный | Экологический | Деревенский | Лечебно-оздоровительный | Приключенческий | Памятный | Деловой | Событийный |
| Центральный сектор   |                          |               |             |                         |                 |          |         |            |
| Кирилловский   | +                        | +             | +           | +                       | +               | +        | -       | +          |
| Белоозерский   | +                        | +             | -           | -                       | +               | -        | -       | +          |
| Вашкинский   | +                        | -             | +           | -                       | +               | -        | -       | +          |
| Условные обозначения:<br>+ – присутствие вида туризма на территории района;<br>- – отсутствие вида туризма на территории района. |                          |               |             |                         |                 |          |         |            |

Таблица 4.11. **Приоритетные направления развития некоторых видов туризма в дестинации «Белоозеро»**

| Вид туризма                             | Приоритетные направления   |
|---|--|
| Рыболовный и охотничий туризм           | Строительство гостевых домов (сеть из 10–15 объектов в наиболее благоприятных для развития охоты и рыбалки местах, их техническое оснащение)<br>Строительство причалов и лодочных станций<br>Обустройство охотничьих и рыболовных маршрутов, кемпингов   |
| Сельский туризм                         | Строительство сети гостевых домов и сельских усадеб<br>Выделение средств на конкурсной основе для обустройства сельских домов с целью размещения туристов (гранты)<br>Улучшение транспортной доступности и оборудование подъездных путей<br>Информационное обеспечение развития сельского туризма<br>Развитие кредитной кооперации в сельской местности  |
| Экологический                           | Обустройство маршрутов<br>Развитие средств размещения (туристских баз и гостевых домов), их техническое оснащение<br>Развитие научно-образовательных центров и опытно-научных станций  |
| Автомобильный на собственном транспорте | Повышение качества дорожного покрытия на автомобильных дорогах по основным направлениям туристских маршрутов<br>Развитие придорожной инфраструктуры на основных направлениях: строительство гостиниц и кемпингов строительство объектов общественного питания обустройство стоянок и мест отдыха установка дорожных указателей и информационных стендов разработка туристских автомобильных карт |

Сельский туризм, который приобретает популярность, может стать «точкой кристаллизации» дестинации, а совместное развитие сельскохозяйственной деятельности и сельского туризма – эффективной базой получения прибыли как для населения, так и бюджета региона.

При этом необходимые условия для развития данного вида туризма в районах имеются. За счет усиленного развития деревенского туризма возможно увеличение продолжительности пребывания туристов в дестинации до 7–14 дней.

Детский туризм вполне успешно может стать специализацией Вашкинского района, где уже не первый год реализуется проект «Липин Бор – царство Золотой рыбки». Для туристов разработана интересная программа, которая знакомит с историей и культурой района, предлагает интерактивную экскурсию, мастер-класс резьбы по бересте и встречу со сказочными героями.

Важным условием развития дестинации является внимание местных органов власти, так как для эффективной реализации создаваемого турпродукта и продвижения территории на рынок необходима система управления туристской сферой. В дестинации «Белоозеро» такая система уже сформирована, в каждом районе разработаны программы по развитию туризма и имеются специалисты, которые курируют сферу туризма на муниципальном уровне (табл. 4.12).

Таблица 4.12. Система управления сферой туризма дестинации «Белоозеро»

| Район        | Муниципальные программы по развитию туризма | Рабочие группы и координационные советы по развитию туризма | Специалисты и отделы, курирующие сферу туризма | Муниципальные учреждения |
|--------------|---|---|--|--------------------------|
| Кирилловский | +   | -   | -  | +                        |
| Белозерский  | +   | +   | +  | -                        |
| Вашкинский   | +   | -   | +  | +                        |

Условные обозначения:  
+ – присутствие на территории района; -- отсутствие на территории района.

Однако предлагаемые на территории дестинации турпродукты востребованы частично, что обусловлено имеющимися проблемами.

Результаты опроса<sup>11</sup>, проведенного ИСЭРТ РАН, показали, что 70% населения совершают путешествие по области раз в год, в основном летом, что может говорить о сезонности предлагаемых турпродуктов. Решить данную проблему в рамках дестинации возможно за счет развития зимних видов спорта, рыбалки, охоты и т.д.

<sup>11</sup> Уточнение приоритетов развития туризма в Вологодской области до 2015 года. Разработка путей их реализации: информационно-аналитическая записка / ВНКЦ ЦЭМИ РАН. – Вологда, 2007.

Основная нагрузка по приему туристов приходится лишь на Кирилловский район - 84,9% от всего туристского потока дестинации (табл. 4.13).

Таблица 4.13. **Туристский поток в дестинацию «Белоозеро»**, тыс. человек

| Район                                  | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | Прогноз на 2020 год |
|--|---------|---------|---------|---------------------|
| Кирилловский                           | 264     | 266     | 300     | 500 (рост 1,9 раза) |
| Белоозерский                           | 30,3    | 38,4    | 45,9    | 120 (рост в 3 раза) |
| Вашкинский                             | 0,3     | 5,1     | 7,3     | 50 (рост в 10 раз)  |
| Итого                                  | 294,6   | 309,5   | 353,2   | 670,0               |
| Область                                | 1100,0  | 1160,0  | 1320,0  | 3000,0              |
| Доля дестинации в турпотоке области, % | 26,8    | 26,7    | 26,7    | 22,3                |

Источник: данные управления туризма Департамента международных, межрегиональных связей и туризма Вологодской области.

Объединение усилий трех районов в рамках единого проекта позволит сформировать более равномерный турпоток, т.к. в программе посещения будут задействованы все районы дестинации.

Необходимо отметить, что по оценке Научно-проектного института пространственного планирования «ЭНКО» (г. Санкт-Петербург) потенциальная туристская емкость дестинации «Белоозеро» составляет около 700 тыс. посетителей, т.е. в настоящее время реальный уровень использования емкости достигает всего лишь 50%.

Проблемы развития туризма в дестинации необходимо устранять за счет последовательной реализации соответствующих мероприятий (табл. 4.14).

Таблица 4.14. **Основные проблемы развития дестинации «Белоозеро» и мероприятия по их устранению**

| Проблема   | Мероприятие   |
|--|---|
| Недостаточный уровень развития туристской и вспомогательной инфраструктуры в сочетании с невысоким качеством услуг                         | Стимулирование конкуренции через привлечение компаний, предоставляющих сертифицированные услуги<br>Активизация инвестиций в инфраструктуру (дорожная сеть, коммуникации, энергетическая, социальная)<br>Стимулирование и поддержка развития малого бизнеса  |
| Низкая доступность и неудовлетворительное техническое и эстетическое состояние объектов туристского показа, сезонность их функционирования | Разработка туров, не связанных с традиционными объектами показа и задействующих неиспользуемый потенциал<br>Координация усилий органов власти, министерств и ведомств по содержанию и реставрации объектов туристского показа<br>Привлечение бизнеса к решению проблемы сохранности памятников истории и культуры |

Окончание таблицы 4.14

|  |   |
|--|---|
| Неэффективность маркетинга и отсутствие системы продвижения брендов с использованием каналов внешних корпоративных сетей | Активизация маркетинговой деятельности туристско-информационного центра<br>Создание общего сайта по туризму на территории дестинации<br>Развитие «электронного туризма» на местах, развитие системы электронных магазинов по продаже туров, электронных систем бронирования |
| Недостаток квалифицированных трудовых ресурсов в сфере туризма   | Переподготовка кадров и повышение квалификации с участием привлеченных специалистов<br>Реализация тренинговых программ без отрыва персонала от производственной деятельности<br>Совершенствование учебных процессов по подготовке кадров (ориентация на потребности рынка)  |

Таким образом, данные ситуационного анализа и социологических опросов подтверждают обоснованность выбора площадки для реализации туристского проекта «Белоозеро». Территории занимают выгодное географическое положение, обладают множеством исторических памятников, природоохранных зон и туристских объектов, имеют предприятия размещения, питания, развлечения и вспомогательной инфраструктуры, отличаются доступностью, что позволяет сформировать комплексный конкурентоспособный турпродукт.

Итогом реализации проекта станет:

- создание нового конкурентоспособного туристского продукта;
- увеличение потока туристов до 700 тыс. посетителей к 2020 г.;
- развитие инфраструктуры районов путем строительства объектов социального и коммерческого характера;
- увеличение средств размещения в 2,5 раза;
- повышение занятости населения районов в туристской сфере в 2 раза;
- пополнение районных бюджетов;
- развитие среднего и малого бизнеса;
- возрождение и развитие традиционных народных промыслов и ремесел;
- стимулирование традиционных форм природопользования, производства экологически чистых продуктов питания.

## 4.2. Экономическая оценка эффективности межмуниципального инвестиционного проекта

Разработка и осуществление инвестиционного проекта «Туристская дестинация «Белоозеро» продиктованы потребностью муниципалитетов, входящих в состав дестинации, и всей Вологодской области в создании эффективного доходного туристско-рекреационного комплекса, имеющего значимость для социально-экономического развития региона в целом.

Для проектов различного рода, в т.ч. и туристских, необходимо учитывать временной период их реализации или «жизненный цикл» развития дестинации. В среднем он продолжается не менее 20–25 лет. Условно выделяется восемь фаз развития туристской дестинации (табл. 4.15). На настоящий момент «Белоозеро» можно охарактеризовать как развивающуюся дестинацию. В соответствии с характеристиками представленных фаз она находится на третьей стадии развития. Данный факт подтверждается устойчивым ростом туристского потока, формированием туристского рынка, активным продвижением дестинации на рынке. При этом возникает необходимость дальнейшего поиска и обоснования инвестиционных решений в процессе формирования туристской инфраструктуры.

Таблица 4.15. «Жизненный цикл» развития дестинации

| Фаза                                  | Характеристика   | Реализация этапов |
|---------------------------------------|--|-------------------|
| 1 фаза<br>«Дотуристская»              | На этой фазе привлекательность дестинации состоит в том, что она еще не подверглась изменениям под воздействием туризма  | +                 |
| 2 фаза<br>«Рост численности туристов» | В этот период реагирует сектор бизнеса, т. е. красота нетронутой природы и культура дестинации начинают привлекать туристов, в результате формируются основы туристской инфраструктуры   | +                 |
| 3 фаза<br>«Продвижение»               | Местные власти начинают предпринимать усилия по обеспечению отдыха туристов и рекламе дестинации, следствием чего является устойчивый рост туристских потоков. В результате формируется туристский рынок. Таким образом, перед сектором бизнеса стоит задача обеспечения инфраструктуры дестинации. Ведется политика активного продвижения дестинации на рынке, в результате чего происходит дальнейшее увеличение потока туристов | +                 |
|                                       |  | -                 |
| 4 фаза<br>«Инвестиции»                | Инфраструктура не справляется с объемом прибытий туристов: строятся гостиницы, магазины, бары и т.д., т.е. все необходимые средства обслуживания, способные изменить облик дестинации  | -                 |

Окончание таблицы 4.15

|  |  |   |
|--|--|---|
| 5 фаза<br>«Создание<br>новых рабочих мест»       | В дестинацию приезжают работать люди из других регионов, продолжают прибывать туристы, внося свои обычаи, культуру. В результате начинаются конфликты между ними и местными жителями (возникают социальные, экологические, экономические проблемы). Эта дестинация уже более не является модной и становится, как и остальные, унифицированной | - |
| 6 фаза<br>«Сокращение потоков<br>туристов»       | Интерес к дестинации угасает, туристы хотят посещать интересные, необычные места, а не типичные дестинации   | - |
| 7 фаза<br>«Стагнация»                            | Средства обслуживания практически не используются (например, пустуют гостиницы) и, как следствие, несут убытки   | - |
| 8 фаза<br>«Новая идея развития<br>дестинации»    | Скидки, новая ценовая политика или новая идея развития дестинации, поиск или создание нового фактора привлекательности   | - |
| Условные обозначения:                            |  |   |
| + – данная фаза развития дестинации пройдена;    |  |   |
| - – данная фаза развития дестинации не пройдена. |  |   |

Основным инструментом выбора и обоснования инвестиционного проекта выступает оценка эффективности капиталовложений. Условием жизнеспособности инвестиционных проектов является их соответствие политике и стратегическим задачам формирования региональных туристско-рекреационных центров.

В целях настоящего исследования экономическая оценка инвестиционного проекта проводилась в рамках обоснования выбора муниципалитетов в качестве полигона для образования дестинации посредством выявления эффективности инвестирования объектов туристской индустрии.

Эффективность функционирования туристской дестинации определяется, в первую очередь, степенью сформированности сферы услуг, сети гостиниц и предприятий общественного питания. На территории муниципалитетов, входящих в дестинацию «Белоозеро», система коллективных средств размещения и объектов общественного питания развита слабо.

Рассматривая распределение числа ночевков в коллективных средствах размещения Вологодской области, можно отметить, что более половины (57,6%) ночевков приходится на города Вологду (38,6%) и Череповец (19,1%) (табл. 4.16). Удельный вес числа ночевков в Белозерском (1,1%) и Вашкинском (1,4%) районах ниже среднего значения данного показателя по районам области, составляющего 1,8%. Доля числа ночевков в коллективных средствах размещения Кирилловского района

Таблица 4.16. **Распределение численности ночевок в коллективных средствах размещения по городам и районам Вологодской области по состоянию на 2007 г.\***, %

| Субъект   | % от общего количества ночевок по городам и районам |
|---|---|
| Всего по области  | 100,00  |
| г. Вологда  | 38,56   |
| г. Череповец  | 19,08   |
| Великоустюгский   | 9,03  |
| Грязовецкий   | 5,03  |
| Вытегорский   | 3,39  |
| Тотемский   | 3,17  |
| <b>Кирилловский</b>   | <b>2,73</b>   |
| Бабаевский  | 2,12  |
| Вологодский   | 1,90  |
| Тарногский  | 1,61  |
| Никольский  | 1,56  |
| <b>Вашкинский</b>   | <b>1,37</b>   |
| Чагодощенский   | 1,37  |
| Кадуйский   | 1,34  |
| Устюженский   | 1,32  |
| <b>Белозерский**</b>  | <b>1,07</b>   |
| Вожегодский   | 1,07  |
| Харовский   | 1,00  |
| Нюксенский  | 0,93  |
| Сокольский  | 0,56  |
| Сямженский  | 0,56  |
| Верховажский  | 0,49  |
| Кичм.-Городецкий  | 0,37  |
| Бабушкинский  | 0,32  |
| Усть-Кубинский  | 0,05  |
| * В связи с изменением Росстатом методологии формирования выборки отчитывающихся субъектов статистического наблюдения в 2008 г. и увеличением числа коллективных средств размещения показатели деятельности коллективных средств размещения по городам и районам за соответствующий год Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области не учтены. |   |
| ** Полужирным шрифтом выделены 3 района, образующие туристскую дестинацию «Белоозеро».  |   |

составляет 2,7%, что выше среднего значения рассматриваемого показателя по районам Вологодской области в 1,5 раза. Суммарный удельный вес числа ночевок по дестинации «Белоозеро» равен 5,2% от общего количества ночевок в коллективных средствах размещения Вологодской области.

Число ночевок туристов в коллективных средствах размещения области в 2007 г. по отношению к 2005 г. составило 99,8% (табл. 4.17). В Белозерском, Вашкинском и Кирилловском районах отмечалась в целом положительная динамика рассматриваемого показателя, достигшего по дестинации в 2007 г. 123% по отношению к 2005 г.

Таблица 4.17. **Динамика численности ночевок в коллективных средствах размещения дестинации «Белоозеро» в 2005–2007 гг., тыс.**

| Субъект                        | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2007 г.<br>к 2005 г., % |
|--------------------------------|---------|---------|---------|-------------------------|
| Вологодская область, всего     | 410,8   | 403,6   | 409,8   | 99,8                    |
| Дестинация «Белоозеро», всего  | 17,2    | 21,8    | 21,2    | 123,3                   |
| В том числе: Белозерский район | 4,4     | 3,8     | 4,4     | 100,0                   |
| Вашкинский район               | 2,4     | 3,2     | 5,6     | в 2 р.                  |
| Кирилловский район             | 10,4    | 14,8    | 11,2    | 107,7                   |

Значительный рост (в 2 раза) числа ночевок в коллективных средствах размещения прослеживался в Вашкинском районе. Тот же показатель в 2007 г. в Кирилловском районе увеличился на 7,7%, а в Белозерском районе остался на уровне 2005 г.

Важным аспектом оценки деятельности гостиничной сети, усиливающим степень ее объективности, является определение соотношения числа туристских прибытий и числа ночевок туристов в коллективных средствах размещения в районах дестинации.

Высокая доля ночевок туристов (от общей их численности) в коллективных средствах их размещения, наблюдаемая в Вашкинском районе, говорит о повышении его привлекательности в плане дальнейшего развития гостиничной сети (табл. 4.18).

Таблица 4.18. **Соотношение числа туристских прибытий и числа ночевок туристов в коллективных средствах размещения дестинации «Белоозеро»**

| Район дестинации | Число туристов, тыс. чел. |         | Число ночевок туристов в коллективных средствах размещения, % к общему числу туристских прибытий |         |
|------------------|---------------------------|---------|--|---------|
|                  | 2006 г.                   | 2007 г. | 2006 г.  | 2007 г. |
| Белозерский      | 30,3                      | 38,4    | 12,5   | 11,5    |
| Вашкинский       | 0,3                       | 5,1     | в 10,7 р.  | 109,8   |
| Кирилловский     | 264                       | 266     | 5,6  | 4,2     |

Так, в 2006 г. число ночевков туристов в указанном районе в 10,7 раза превышало общее число туристских прибытий. Незначителен (4–5%) уровень рассматриваемого показателя в Кирилловском районе. Следует полагать, что порядка 95% туристского потока в данном районе составляют теплоходные прибытия, экскурсионные туры без размещения туристов в гостиницах и на турбазах.

Во всех районах дестинации в 2007 г. по сравнению с 2006 г. наблюдался рост туристского потока, но при этом отмечалось снижение доли ночевков туристов (от общего числа туристских прибытий) в коллективных средствах размещения. Данный факт может быть вызван такими причинами, как увеличение потока туристов, не пользующихся услугами гостиниц (однодневные туры или размещение в гостевых домах), и сокращение продолжительности пребывания туристов в рассматриваемых туристско-рекреационных районах.

Число ночевков туристов в коллективных средствах размещения дестинации «Белоозеро», рассчитанное по доле от общего числа туристских прибытий, в 2008 г. составило 25,9 тыс., из них 12,6 тыс. ночевков приходилось на Кирилловский район, 8 тыс. – Вашкинский, 5,3 тыс. – на Белозерский район (табл. 4.19).

Таблица 4.19. **Число ночевков туристов в коллективных средствах размещения дестинации «Белоозеро» в 2008 г., тыс.**

| Субъект  | Число ночевков туристов<br>в коллективных средствах размещения* |
|--|---|
| Вологодская область  | 582,1   |
| Всего по дестинации, в том числе:  | 25,9  |
| Белозерский район  | 5,3   |
| Вашкинский район   | 8,0   |
| Кирилловский район   | 12,6  |
| * Показатель по районам рассчитан по доле ночевков туристов в коллективных средствах размещения от общего числа туристских прибытий. |   |

При расчете потенциального дохода, полученного от обслуживания туристов в коллективных средствах размещения и предприятиях общественного питания, на основе среднего показателя расходов 1 туриста в сутки на проживание в гостинице и питание в ресторане/кафе отмечается прирост дохода гостиниц и ресторанов дестинации на 51% (табл. 4.20).

Таблица 4.20. Показатели деятельности гостиниц и ресторанов  
дестинации «Белоозеро»

| Субъект             | Число ночевков туристов<br>в коллективных средствах<br>размещения |         | Доход, полученный от обслуживания туристов<br>в коллективных средствах размещения<br>и предприятиях общественного питания, тыс. руб. * |         |                         |
|---------------------|---|---------|--|---------|-------------------------|
|                     | 2007 г.   | 2008 г. | 2007 г.  | 2008 г. | 2008 г.<br>к 2007 г., % |
| Белозерский район   | 4,4   | 5,3     | 5737,1   | 8541,8  | 148,9                   |
| Вашкинский район    | 5,6   | 8,0     | 7301,8   | 12893,3 | 176,6                   |
| Кирилловский район  | 11,2  | 12,6    | 14603,6  | 20306,9 | 139,1                   |
| Всего по дестинации | 21,2  | 25,9    | 27642,5  | 41742,0 | 151,0                   |

\* Потенциальный доход рассчитан на основе среднего показателя расходов 1 туриста в сутки на проживание в гостинице и питание в ресторане/кафе, составившего в сумме в 2007 г. 1303,9 руб., в 2008 г. – 1611,7 руб.

Значительное увеличение суммы дохода (на 76,6%) наблюдается в Вашкинском районе. Доход, полученный от обслуживания туристов предприятиями гостиничного типа и общественного питания Белозерского района, в 2008 г. по сравнению с 2007 г. возрос на 48,9%. В то же время 48,6% в общем объеме дохода от обслуживания туристов в дестинации занимает доля Кирилловского района, в котором прирост дохода коллективных средств размещения и общественного питания составляет всего 39,1%.

Следовательно, несмотря на то, что порядка половины всего дохода от обслуживания туристов в объектах туристской инфраструктуры дестинации приходится на Кирилловский район, прирост дохода в нем имеет самое низкое (по сравнению с Вашкинским и Белозерским районами) значение.

При анализе объемов инвестиций в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов дестинации «Белоозеро» выявлено, что самые значительные капиталовложения в рассматриваемые районы были направлены в 2007 г., при этом 82,8% всех средств составили инвестиции в Кирилловский район (табл. 4.21).

В период с 2005 по 2008 г. объем вложений в гостиницы и рестораны области возрос в 7,3 раза. Вместе с тем аналогичный показатель на территории дестинации в 2008 г. увеличился по отношению к 2005 г. только в 2,2 раза. Однако в 2008 г. произошло резкое сокращение капиталовложений в развитие гостиниц и ресторанов дестинации в целом, их объем составил 41% по сравнению с 2007 г. Объем инвестиций в основной капитал предприятий гостиничного типа и общественного питания в

Таблица 4.21. **Инвестиции в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов дестинации «Белоозеро» в 2005–2008 гг., тыс. руб.**

| Субъект             | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. | 2008 г. к 2005 г., % |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|----------------------|
| Вологодская область | 79862   | 84834   | 77195   | 579998  | в 7,3 р.             |
| Дестинация, всего   | 291     | 1303    | 1589    | 655     | в 2,2 р.             |
| Белозерский район   | 48      | 131     | 130     | -       | -                    |
| Вашкинский район    | 134     | 15      | 143     | 300     | в 2,2 р.             |
| Кирилловский район  | 109     | 1157    | 1316    | 355     | в 3,2 р.             |

Кирилловском районе снизился на 73%, а в Вашкинском районе увеличился в 2 раза – до 300 тыс. руб. (2008 г. к 2007 г.). При этом инвестирования в гостиницы и рестораны Белозерского района в 2008 г. не осуществлялось.

Доля инвестиций в дестинацию «Белоозеро» составляла в течение рассматриваемого периода в среднем около 1% в общем объеме вложений в развитие гостиниц и ресторанов Вологодской области (табл. 4.22). Самая высокая доля капиталовложений (2%) в указанные объекты туристской инфраструктуры в дестинации отмечалась в 2007 г., самая низкая (0,1%) – в 2008 г. Удельный вес средств, вложенных в 2005–2008 гг. в основной капитал гостиниц и ресторанов Белозерского и Вашкинского районов, занимал в среднем порядка 0,1%, а Кирилловского района – 0,8% общего объема инвестиций в рассматриваемые объекты инфраструктуры.

Таблица 4.22. **Удельный вес инвестиций в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов дестинации «Белоозеро» в общем объеме инвестиций Вологодской области, %**

| Субъект             | 2005 г. | 2006 г. | 2007 г. | 2008 г. |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|
| Вологодская область | 100,00  | 100,00  | 100,00  | 100,00  |
| Дестинация, всего   | 0,37    | 1,53    | 2,06    | 0,11    |
| Белозерский район   | 0,06    | 0,15    | 0,17    | -       |
| Вашкинский район    | 0,17    | 0,02    | 0,19    | 0,05    |
| Кирилловский район  | 0,14    | 1,36    | 1,70    | 0,06    |

Основой процесса принятия решений инвестиционного характера являются оценка и сравнение предполагаемых инвестиций и будущих денежных поступлений. Так, динамику объемов потребительских расходов, вызванных изменением объемов капиталовложений, можно определить посредством акселератора.

По результатам определения акселератора для гостиниц и ресторанов районов в составе дестинации «Белоозеро» были выявлены его следующие значения (табл. 4.23).

Таблица 4.23. **Расчет коэффициента акселерации для гостиниц и ресторанов Вологодской области и дестинации «Белоозеро»**

| Субъект                       | Инвестиции в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов в 2007 г., тыс. руб. | Прирост/сокращение дохода гостиниц и ресторанов от обслуживания туристов 2008 г. к 2007 г., тыс. руб. | Акселератор |
|-------------------------------|---|---|-------------|
| Дестинация «Белоозеро», всего | 1589  | 14099,5   | 0,11        |
| Белозерский район             | 130   | 2804,7  | 0,05        |
| Вашкинский район              | 143   | 5591,5  | 0,03        |
| Кирилловский район            | 1316  | 5703,3  | 0,23        |

Коэффициент акселерации для дестинации «Белоозеро» в целом (0,11) рассчитывался как среднее значение акселераторов районов в ее составе. Полученное значение акселератора означает, что 1 рубль вложенных средств даст 9,1 рубля прироста дохода.

Наименьшим значением акселератора, подтверждающим высокую степень эффективности вложенных средств в рассматриваемые объекты туристской инфраструктуры, характеризуется Вашкинский район, наибольшим – Кирилловский.

Предположим, что объем инвестиций в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов муниципальных образований в составе дестинации будет увеличиваться ежегодно в 1,25 раза. Следует отметить, что за базовое значение приняты прирост дохода гостиниц и ресторанов в 2008 г. (по сравнению с 2007 г.) и, следовательно, объем инвестиций предшествующего года. Данный факт обусловлен тем, что в 2008 г. инвестирования указанных объектов Белоозерского района, как отмечалось выше, не осуществлялось.

При ежегодном увеличении объема инвестиций в основной капитал гостиниц и ресторанов Вашкинского района в 1,25 раза, если сохранятся прочие равные условия (нормативно-законодательная, налоговая база и др.), можно прогнозировать возрастание суммы прироста дохода от обслуживания туристов указанными объектами в 2014 г. до 14546,7 тыс. руб., что в 2,6 раза больше, чем в 2008 г. При этом капиталовложения в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов составят 436,4 тыс. руб. (3% по отношению к прогнозируемому приросту дохода; рис. 4.4).



Рисунок 4.4. Прогноз прироста дохода гостиниц и ресторанов Вашкинского района в соотношении с объемом капиталовложений

Ежегодный рост в 1,25 раза капиталовложений в гостиницы и рестораны Белозерского района при прочих равных условиях (сохранение нормативно-законодательной, налоговой базы и др.) позволит к 2014 году увеличить объем прироста дохода от обслуживания туристов до 7934,6 тыс. руб., что в 2,8 раза больше, чем в 2008 г. (рис. 4.5).



Рисунок 4.5. Прогноз прироста дохода гостиниц и ресторанов Белозерского района в соотношении с объемом капиталовложений

Прогнозируемый в 2014 г. прирост дохода потребует инвестиций в развитие предприятий и организаций сети коллективных средств размещения и общественного питания в объеме 396,7 тыс. руб. (5% по отношению к приросту дохода).

При возрастании ежегодно в 1,25 раза объема инвестиций в основной капитал в развитие гостиниц и ресторанов Кирилловского района, если сохранятся прочие равные условия (нормативно-законодательная, налоговая база и др.), можно прогнозировать увеличение в 2014 г. суммы прироста дохода от обслуживания туристов в рассматриваемых объектах туристской инфраструктуры до 17461,4 тыс. руб., что в 3,1 раза больше, чем в 2008 г. (рис. 4.6). При этом инвестиции составят 4016,1 тыс. руб. (23% по отношению к приросту дохода), что в 9,2 раза больше, чем вложения в предприятия и организации сети коллективных средств размещения и общественного питания Вашкинского района.



Рисунок 4.6. Прогноз прироста дохода гостиниц и ресторанов Кирилловского района в соотношении с объемом капиталовложений

Прогнозируемый прирост дохода гостиниц и ресторанов Белозерского, Вашкинского и Кирилловского районов важно рассматривать в сопоставлении. Прирост дохода предприятий гостиничного типа и общественного питания Кирилловского района на 20% выше, чем в Вашкинском районе, и в 2,2 раза больше, чем в Белозерском (рис. 4.7).

Следует учитывать, что прирост дохода в Вашкинском районе получен при минимальных вложениях, составлявших всего 3% величины ежегодного прироста дохода, в то время как в Кирилловском районе инвестиции занимают 23% объема ежегодного прироста дохода от обслуживания туристов в гостиницах и ресторанах. Рассмотрев перспективы развития объектов туристской инфраструктуры Белозерского района, можно выявить, что, увеличивая капиталовложения в гостиницы и рестораны в 1,25 раза, достичь высокого прироста дохода в районе в среднесрочной перспективе не удастся.

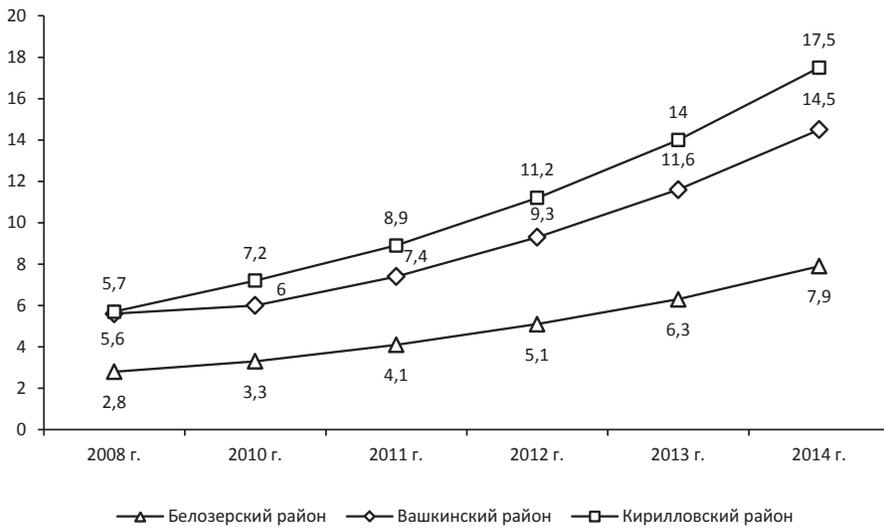


Рисунок 4.7. Сравнительная проекция динамики прироста дохода гостиниц и ресторанов районов в составе дестинации «Белозеро»

Прогнозируемый суммарный доход предприятий гостиничной сети и общественного питания составит к 2014 году в Кирилловском районе 79 млн. руб., что на 21,8 и 55,4% больше, чем в Вашкинском и Белозерском районах соответственно (рис. 4.8). При этом в Вашкинском районе потенциальный доход гостиниц и ресторанов возрастет в 4,8 раза, в Кирилловском районе – в 3,9 раза, в Белозерском районе – в 4,1 раза (2014 г. к 2008 г.).

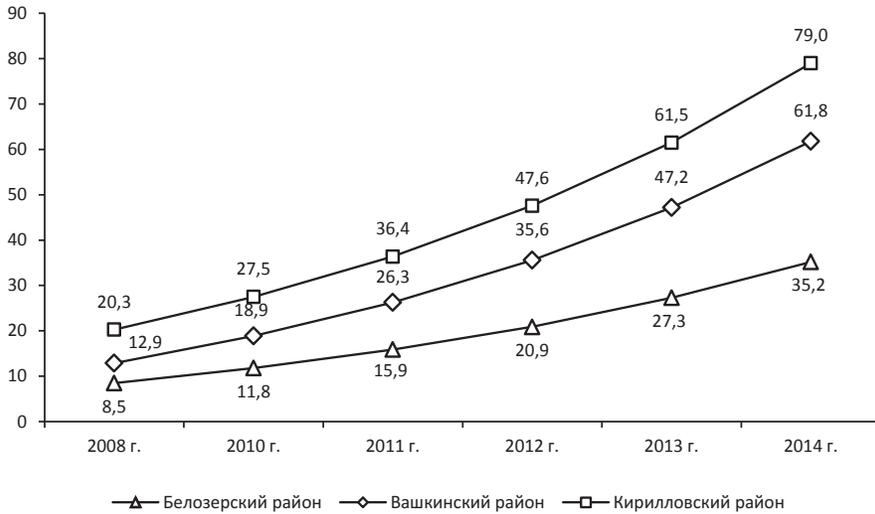


Рисунок 4.8. Сравнительная проекция динамики дохода от обслуживания туристов в гостиницах и ресторанах районов в составе дестинации «Белоозеро»

Таким образом, автономное развитие Белозерского, Вашкинского и Кирилловского районов, обладающих индивидуальными культурно-историческими особенностями и специфическими чертами социально-экономического характера, приведет к нарастанию дифференциации между данными муниципалитетами, что может отрицательно повлиять на их формирование как туристско-рекреационных центров.

Анализируя прогнозные показатели прироста дохода гостиниц и ресторанов дестинации «Белоозеро» в целом, мы выявили, что при ежегодном увеличении инвестируемых средств в 1,25 раза и сохранении прочих равных условий (нормативно-законодательной, налоговой базы и др.) прирост дохода от обслуживания туристов в 2014 г. составит 44,1 млн. руб. (рис. 4.9). Доля капиталовложений в объекты туристской инфраструктуры на территории дестинации будет занимать 11% прироста дохода предприятий гостиничного типа и общественного питания.

Прогнозируемый суммарный объем дохода гостиниц и ресторанов на территории дестинации «Белоозеро» от обслуживания туристов при условии ежегодного возрастания инвестиций в 1,25 раза составит к 2014 г. порядка 190 млн. руб. (рис. 4.10).



Рисунок 4.9. Прогноз прироста дохода гостиниц и ресторанов дестинации «Белоозеро» в соотношении с объемом капиталовложений

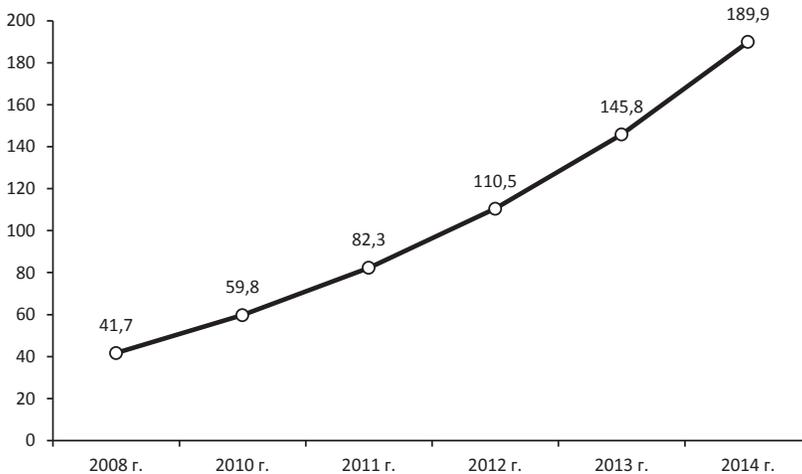


Рисунок 4.10. Прогноз динамики дохода гостиниц и ресторанов дестинации «Белоозеро» в среднесрочной перспективе

Ежегодное нарастание величины дохода объектов туристской инфраструктуры планируется в 1,3 раза. При этом значение рассматриваемого показателя к 2014 г. возрастет в 4,6 раза по сравнению с 2008 г.

Совершенствование и расширение на территории дестинации туристской инфраструктуры и супраструктуры (предприятий и организаций гостиничного типа, общественного питания, транспортной сети,

торговли сопутствующими товарами), повышение культуры и качества обслуживания, освоение прогрессивных технологий в области туристского производства позволят создать инновационный туристский продукт, учитывающий реалии современности, а также интересы групп потребителей, ранее не вовлеченных в туризм.

Исходя из культурно-исторических особенностей, социально-экономических черт и видового состава туризма на территории дестинации, можно утверждать, что приоритетным должно стать строительство средних и малых гостиниц и кафе. При этом, учитывая соотношение числа туристских прибытий и числа ночевок туристов в коллективных средствах размещения, следует признать эффективным для Кирилловского района направлением развития расширение сети малых гостиниц, домов охотника и гостевых домов.

Таким образом, является обоснованным объединение Кирилловского, Вашкинского и Белозерского районов для формирования дестинации и размещения сети объектов туристской инфраструктуры, соответствующих современным стандартам. При этом развитие дестинации «Белоозеро» целесообразно рассматривать как реализацию единого инвестиционного проекта, направленного на создание конкурентоспособного межмуниципального туристско-рекреационного комплекса.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие въездного туризма в России является в последние годы одним из приоритетных направлений государственной политики. Поэтому при научно обоснованном и эффективном использовании имеющегося потенциала регионов с учетом российских традиций и международного опыта отечественные туристские центры смогут удовлетворять потребности не только российских, но и зарубежных туристов. В то же время максимальной реализации туристского потенциала территорий препятствует недостаточное инвестирование туризма.

Мировой опыт свидетельствует, что задача привлечения инвестиций в туризм может быть решена с помощью разработки региональных целевых программ, стратегий, планов, проектов комплексного освоения территорий, развития гостиничных сетей, создания особой экономической зоны.

В настоящее время туристская сфера Вологодской области характеризуется низкой степенью инвестиционной привлекательности, что обуславливает необходимость активизации инвестиционной деятельности. Вместе с тем исходя из имеющегося ресурсного потенциала туризма, наличия эксклюзивных объектов туристского интереса и законодательной базы представляется возможным создание на территории региона особой экономической зоны туристско-рекреационного типа как одного из путей привлечения инвестиций в туризм.

В качестве потенциального полигона для формирования в Вологодской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа целесообразно рассматривать территории, инвестирование которых, как показали результаты расчетов, будет наиболее эффективным: город Вологду, Вологодский, Вашкинский, Белозерский, Кирилловский и Великоустюгский районы.

В рамках особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории региона с 2009 г. реализуется инвестиционный межмуниципальный проект «Туристская дестинация «Белоозеро» (Кирилловский, Вашкинский, Белозерский районы). Проведенные в исследовании расчеты доказывают, что путем объединения этих районов с целью образования дестинации и размещения сети объектов туристской инфраструктуры, соответствующих современным стандартам, можно достичь значительного увеличения дохода от обслуживания туристов.

Перспективное развитие проектов («Белоозеро» и других) внутри ОЭЗ ТРТ и зоны в целом будет способствовать увеличению въездного туристского потока. При этом действующий на территории зоны льготный режим позволит привлечь иностранный и национальный капиталы и активизировать малый и средний бизнес в регионе. Создание и успешное функционирование особой экономической туристской зоны даст возможность увеличить число рабочих мест в сфере туризма и в сопутствующих отраслях экономики, повысить объем поступления средств от взимания налогов и сборов в региональный бюджет и тем самым улучшить социально-экономическое положение Вологодской области.

Таким образом, разработка и реализация проектов по развитию туризма, в том числе и создание особой экономической зоны, позволит региональному туристскому комплексу выйти на новый уровень, быть востребованным и удовлетворять потребности российских и зарубежных туристов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Абрамова, Т.В. XXI век станет веком туризма / Т.В. Абрамова, Ю.А. Барзыкин, В.Н. Шаратфутдинов // ЭКО. – 2005. – № 9.
2. Агеенко, А.А. Методологические подходы к оценке инвестиционной привлекательности отраслей экономики региона и отдельных хозяйствующих субъектов / А.А. Агеенко // Вопросы статистики. – 2003. – № 6. – С. 48-50.
3. Бакиджанов, А. Инвестиционная привлекательность региона: методические подходы и оценка / А. Бакиджанов, С. Филин // Инвестиции в России. – 2001. – № 5.
4. Балабанов, И.Т. Экономика туризма: учеб. пособие / И.Т. Балабанов, А.И. Балабанова. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 176 с.
5. Батчаев, Х. Что может дать России развитие международного туризма? / Х. Батчаев // Российский экономический журнал. – 2004. – № 7. – С. 94-95.
6. Боголюбов, В.С. Экономика туризма / В.С. Боголюбов, В.П. Орловская. – М.: Академия, 2005. – 192 с.
7. Быкасов, Д.С. Туристско-рекреационные экономические зоны – путь развития регионального туризма / Д.С. Быкасов // Вестник РАТС. – 2007. – № 1.
8. Быстров, С.А. Туризм: макроэкономика и микроэкономика / С.А. Быстров, М.Г. Воронцова. – СПб.: ИД Герда, 2007. – 464 с.
9. В Ленинградскую область начинают приходить инвестиции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.infolain.ru>
10. Восколович, Н.А. Экономика платных услуг / Н.А. Восколович. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – 399 с.
11. Гришина, И. Комплексная оценка инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности российских регионов: методика определения и анализ взаимосвязей / И. Гришина, А. Шахназаров, И. Ройзман // Инвестиции в России. – 2001. – № 4.
12. Громов, В.В. Выступление на круглом столе «Инвестиции в туризм: вчера, сегодня, завтра. Официальный сайт органов власти Республики Карелия [Электронный ресурс] / В.В. Громов. – Режим доступа: <http://www.gov.karelia.ru>

13. Губанова, Е.С. Обоснование и выбор приоритетов инвестирования в экономике региона / Е.С. Губанова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 104 с.
14. Губанова, Е.С. Формирование и реализация региональной инвестиционной политики / Е.С. Губанова. – Вологда: Легия, 2007. – 300 с.
15. Долгосрочная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Вологодской области на период до 2012 года»: принята Постановлением Правительства Вологодской области от 09.09.2008 № 1726.
16. Драчева, Е.Л. Экономика и организация туризма: международный туризм: учеб. пособие / Е.Л. Драчева, Ю.В. Забаев, Д.К. Исмаев. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: КНОРУС, 2007. – 576 с.
17. Закон Вологодской области от 23.10.2008 № 1891-03 (ред. от 01.04.2009) «О туризме и туристской индустрии на территории Вологодской области»: принят Постановлением ЗС Вологодской области от 15.10.2008 № 895.
18. Зелетдинова, Э.А. Туризм в регионе: состояние, проблемы, перспективы / Э.А. Зелетдинова // Социологические исследования. – 2005. – № 11. – С. 96-105.
19. Зорин, И.В. Менеджмент туризма: туризм и отраслевые системы: учебник / И.В. Зорин, В.А. Квартальнов. – М.: Финансы и статистика, 2001. – 272 с.
20. Иванова, Н.Ф. Туристский рынок Северо-Западного федерального округа как объект государственного регулирования / Н.Ф. Иванова // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы. – 2005. – № 4 (26). – С. 65-67.
21. Инвестиционная политика Турции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zarubejue.com>
22. Инвестиционные процессы в области: статистический сборник / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. – Вологда, 2009.
23. Каурова, А.Д. Организация сферы туризма: учеб. пособие / А.Д. Каурова. – СПб.: ИД Герда, 2004. – С. 12-18.
24. Квартальнов, В.А. Туризм / В.А. Квартальнов. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 320 с.
25. Ковалева, А.В. Обеспечение инвестиционной привлекательности сферы туризма на примере Смоленской области: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / А.В. Ковалева. – 2004.
26. Кольев, А.А. Привлечение инвестиций в жилищное строительство / А.А. Кольев, Н.А. Пахолков. – Вологда: ВоГТУ 2005. – 158 с.
27. Котлер, Ф. Основы маркетинга / Д. Котлер; пер. с англ. В.Б. Боброва. – СПб., 1994.
28. Круглякова, Е.А. Анализ особенностей и факторов развития туристской индустрии [Электронный ресурс] / Е.А. Круглякова. – Режим доступа: <http://vsv.ru/Vtravel/industry/page03.htm>

29. Лившиц, В.Н. Теория и практика оценки инвестиционных проектов в условиях переходной экономики / В.Н. Лившиц. – М.: Дело, 2000. – 888 с.
30. Марголин, А.М. Экономическая оценка инвестиционных проектов: учебник для вузов / А.М. Марголин. – М.: ЗАО Издательство «Экономика», 2007. – 367 с.
31. Махатели, З.Б. Формирование механизма привлечения иностранных инвестиций в российскую сферу инновации: дис. ... канд. экон. наук / З.Б. Махатели. – СПб., 2008. – 168 с.
32. Мильчакова, Н.Н. Концептуальные основания активизации инвестиционной деятельности в реальной экономике: дис. ... д-ра экон. наук / Н.Н. Мильчакова. – М., 1998. – 293 с.
33. На Барбадосе наблюдается рост инвестиций в туризм [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tur.hotels.ru>
34. Новиков, В.С. Менеджмент в туризме / В.С. Новиков. – М.: МАТГР, 2006. – 166 с.
35. Новости Ярославля [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tur.yaroslavl.rfn.ruru>
36. О создании особых экономических зон туристско-рекреационного типа: тезисы к докладу Германа Грефа [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zya.ru>
37. Овчаров, А.О. Туристический комплекс России: тенденции, риски, перспективы / А.О. Овчаров. – М.: ИНФРА-М, 2009. – 280 с.
38. Официальный сайт Федерального агентства по туризму Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.russiatourism.ru/news/312.smx>
39. Панов, Н.И. Повышение эффективности использования ресурсного потенциала сферы туризма региона: дис. . канд. экон. наук / Н.И. Панов. – СПб., 2003.
40. Перспективы развития особых экономических зон в странах СНГ в контексте опыта Турции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zarubejue.com>
41. Петрасов, И.В. Экономико-географические предпосылки устойчивого развития туризма в странах мира [Электронный ресурс] / И.В. Петрасов. – Режим доступа: <http://www.georab.narod.ru/Student/petrasov>
42. Приказ Минэкономразвития России от 14.07.2006 № 190 «Об утверждении методики расчета арендной платы по договорам аренды государственного и (или) муниципального недвижимого имущества (зданий (их частей), сооружений), находящегося на земельных участках в пределах территорий особых экономических зон технико-внедренческого и туристско-рекреационного типов, и методики расчета арендной платы по договорам аренды земельных участков, расположенных в пределах территорий особых экономических зон».

43. Развитие туризма в Вологодской области / С.А. Селякова, Л.В. Дубиничева, К.В. Марков, Т.В. Ускова // Экономические и социальные перемены в регионе. Факты, тенденции, прогноз. – 2008. – № 42.

44. Развитие туризма в Северо-Западном регионе России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tdnwr.ru>

45. Рейтинговое агентство Эксперт – РА. – Режим доступа: <http://www.gaexpert.ru/>

46. Российский гостиничный рынок [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.horeca.ru>

47. Российские особые экономические зоны [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.rosez.ru>

48. Рябуха, А.Ю. Управление развитием местных сообществ на основе использования туристского пространства: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / А.Ю. Рябуха. – Краснодар, 2006. – 195 с.

49. Селякова, С.А. Состояние и перспективы развития туристской индустрии в Вологодской области / С.А. Селякова, Л.В. Дубиничева, К.В. Марков // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2009. – Вып. 1(5). – С. 80-88.

50. Смаглюкова, Т.М. Методы оценки инвестиционной привлекательности российских регионов / Т.М. Смаглюкова. – Смоленск, 2006. – 63 с.

51. Смаглюкова, Т.М. Экономические проблемы регионов и отраслевых комплексов / Т.М. Смаглюкова // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 3 (23).

52. Стешин, А.И. Оценка эффективности инвестиций в условиях рыночной экономики: дис. ... д-ра экон. наук / А.И. Стешин. – СПб.: ИСЭП, 1998. – 227 с.

53. Стратегия развития туризма в Вологодской области / коллектив авторов под руководством д.э.н., профессора В.А. Ильина и Ю.Н. Плеханова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2009. – 187 с.

54. Туризм Вологодской области: стат. сб. / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. – Вологда, 2008.

55. Федеральный закон от 05.02.2007 № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: принят ГД ФС РФ 17.01.2007.

56. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ (ред. от 30.12.2008) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»: принят ГД ФС РФ 04.10.1996.

57. Фишер, С. Экономика: пер. с англ. – 2-е изд. / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – М.: Дело, 1995.

58. Чудновский, А.Д. Менеджмент туризма / А.Д. Чудновский, М.А. Жукова. – М.: Финансы и статистика, 2002. – С. 12.

59. Чудновский, А.Д. Управление индустрией туризма России в современных условиях: учеб. пособие / А.Д. Чудновский, М.А. Жукова. – М.: КНОРУС, 2007. – 416 с.
60. Щиборщ, К.В. Оценка инвестиционной привлекательности отрасли / К.В. Щиборщ // Управление компанией. – 2002. – № 4.
61. Эксперт Северо-Запад. – 2009. – № 33 (381) [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://www.expert.ru>
62. Яковлева, Г.А. Экономика и статистика туризма: учеб. пособие. – 4-е изд., перераб. и доп. / Г.А. Яковлева. – М.: Издательство РДЛ, 2007. – 480 с.

## ГЛОССАРИЙ

**Автомобильный туризм (автотуризм)** – вид отдыха, путешествие с использованием автомобильного транспорта по основной части маршрута.

**Агентство туристическое** – занимается реализацией турпродуктов, произведенных, например, туроператором. Функции туристического агентства могут выполняться и туроператором, поскольку последний сам может продавать свои турпродукты.

**Активный туризм** – путешествие, связанное с активными способами передвижения по маршруту и совершаемое человеком в рекреационных и спортивных целях.

**Внутренний туризм (для россиян)** – путешествия в пределах России лиц, постоянно проживающих в Российской Федерации.

**Водный туризм** – вид туризма, при котором отдых осуществляется на воде с использованием байдарок, лодок, катамаранов, теплоходов и других плавательных средств.

**Въездной туризм** – путешествия в пределах Российской Федерации лиц, не проживающих постоянно в Российской Федерации.

**Выездной туризм** – путешествия лиц, постоянно проживающих в какой-либо стране, в другую страну.

**Деловой туризм** – путешествия с целью посещения деловых мероприятий: выставок, конференций, семинаров и т.п.

**Детский туризм** – организованное путешествие группы детей школьного возраста (от 7 до 17 лет) в сопровождении руководителя.

**Инвестиции** (шир. поним.) – вложения капитала с целью его увеличения в будущем.

**Инвестиционная деятельность** – отношения участников инвестиционного процесса, возникающие в связи с накоплением, трансформацией, вложением и использованием капитала, направленные на получение максимально положительного экономического и социального результата в региональной экономической системе.

**Инвестиционный процесс** – процесс накопления, трансформации, размещения вложения и использования капитала с целью получения дохода, социального эффекта и повышения конкурентоспособности экономики.

**Индустрия туристская** – совокупность гостиниц и иных средств размещения, средств транспорта, объектов общественного питания, объектов и средств развлечения, объектов познавательного, делового, оздоровительного, спортивного и иного назначения, организаций, осуществляющих туроператорскую и турагентскую деятельность, а также организаций, предоставляющих экскурсионные услуги и услуги гидов-переводчиков.

**Косвенный доход** – доход, получаемый в результате усиления деловой активности, т. е. коммерческой деятельности с целью извлечения прибыли.

**Культурно-познавательный туризм** – туристское путешествие, связанное со знакомством туристов с национальными культурами, обычаями, традициями в стране или регионе пребывания.

**Культурно-исторический туризм** – разновидность культурно-познавательного туризма, предполагающая духовное присвоение личностью посредством путешествия и экскурсии богатств культуры в их подлинности.

**Лечебно-оздоровительный туризм** – вид туризма, совершаемого с оздоровительными или лечебными целями.

**Молодежный туризм** – конкретный вид туристской деятельности юношества и подростков, реализуемой как в рамках национальных границ, так и на региональном и мировом уровнях.

**Особая экономическая зона** – ограниченная территория с особым юридическим статусом по отношению к остальной территории и льготными экономическими условиями для национальных и/или иностранных предпринимателей. Главная цель создания таких зон – решение стратегических задач развития государства в целом или отдельной территории: внешнеторговых, общеэкономических, социальных, региональных и научно-технических.

**Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа** – определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской туристско-рекреационной деятельности (создание, реконструкция, развитие объектов инфраструктуры туризма и отдыха, развитие и оказание услуг в сфере туризма).

**Охотничий туризм** – путешествие, которое совершается с целью охоты на диких зверей и птиц.

**Паломнический туризм** – это совокупность поездок представителей различных конфессий с паломническими целями. Паломничество – стремление верующих людей поклониться святым местам.

**Приключенческий туризм** – вид туризма, связанный с организацией нестандартных туров в экзотические и экологически чистые природные резервации, с использованием нетрадиционных транспортных средств.

**Продвижение туристского продукта** – комплекс мер, направленных на реализацию туристского продукта (реклама, участие в специализированных выставках, ярмарках, организация туристских информационных центров по продаже туристского продукта, издание каталогов, буклетов и другое).

**Продукт туристский** – 1. Право на тур, предназначенное для реализации туристу; 2. Экономическая категория, включающая: а) туры, объединенные их целесообразностью (познавательные, оздоровительные и т. п.); б) туристско-экскурсионные услуги (размещение, питание, транспортные услуги и др.); в) товары туристско-сувенирного назначения (карты, открытки, сувениры и т.п.).

**Прямой доход** – доход, получаемый от средств, потраченных туристами на оплату гостиниц, питания, транспорта, занятий спортом и т. д.

**Путевка туристская** – документ, подтверждающий факт передачи туристского продукта.

**Ресурсы туристские** (туристско-рекреационные) – природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные потребности туристов, содействовать восстановлению и развитию их физических сил.

**Религиозный туризм** – виды деятельности, связанные с предоставлением услуг и удовлетворением потребностей туристов, направляющихся к святым местам и религиозным центрам, находящимся за пределами обычной для них среды.

**Сельский туризм** – вид отдыха в сельской местности с размещением туристов в сельской усадьбе.

**Событийный туризм** – туры, ориентированные на участие в праздниках, ярмарках, юбилеях, народных гуляниях.

**Спортивный туризм** – вид активного отдыха; активные и целенаправленные виды физической подготовки и упражнений, тренировки, например плавание, бег, велосипедные прогулки и др.

**Средства размещения** – помещения, используемые организациями различных организационно-правовых форм и индивидуальными предпринимателями для временного проживания туристов. Средства размещения подразделяются на коллективные и индивидуальные.

**Тур** – комплекс услуг по размещению, перевозке, питанию туристов, экскурсионные услуги, а также услуги гидов-переводчиков и другие услуги, предоставляемые в зависимости от целей путешествия.

**Турагентская деятельность** – деятельность по продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая на основании лицензии юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (турагентом).

**Туризм** – временные выезды (путешествия) граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства с постоянного места жительства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых (деловой туризм), спортивных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания.

**Турист** – гражданин, посещающий страну (место) временного пребывания в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в период от 24 часов до 6 месяцев подряд или осуществляющий не менее одной ночевки.

**Туристская деятельность** – туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий.

**Туристская дестинация** – территория, располагающая объектами туристского интереса и предлагающая определенный набор услуг, необходимых для удовлетворения потребностей туристов и местного населения.

**Туристская услуга** – целесообразная производительная деятельность туристских фирм по удовлетворению потребностей туристов.

**Туристский потенциал региона** – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих потенциалов, которые используются в туристской деятельности, а также потенциалов, сформированных в процессе этой деятельности и использующих факторы производства территории.

**Туристско-рекреационный комплекс (ТРК)** – это совокупность объектов туристского интереса, предприятий индустрии туризма и соответствующей инфраструктуры, объединенных единым замыслом и реализуемыми комплексными и специальными туристскими продуктами.

**Туроператор** – производитель туристского продукта, который занимается всеми видами деятельности, характерными для любого производителя: маркетингом, включая принятие решений по системе распределения турпродукта, научно-исследовательскими разработками, производством и др.

**Туроператорская деятельность** – деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая на основании лицензии юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем (туроператором).

**Экологический туризм (экотуризм)** – посещение мест с относительно нетронутой природой и хорошо сохранившимся культурно-историческим наследием.

**Экскурсант** – временный посетитель, находящийся менее 24 часов в стране/регионе посещения.

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

**Рейтинг конкурентоспособности путешествий и туризма**

| Страна               | Место в 2009 г. | Баллы | Место в 2008 г. |
|----------------------|-----------------|-------|-----------------|
| Switzerland          | 1               | 5,68  | 1               |
| Austria              | 2               | 5,46  | 2               |
| Germany              | 3               | 5,41  | 3               |
| France               | 4               | 5,34  | 10              |
| Canada               | 5               | 5,32  | 9               |
| Spain                | 6               | 5,29  | 5               |
| Sweden               | 7               | 5,28  | 8               |
| United States        | 8               | 5,28  | 7               |
| Australia            | 9               | 5,24  | 4               |
| Singapore            | 10              | 5,24  | 16              |
| United Kingdom       | 11              | 5,22  | 6               |
| Hong Kong SAR        | 12              | 5,18  | 14              |
| Netherlands          | 13              | 5,09  | 18              |
| Denmark              | 14              | 5,08  | 13              |
| Finland              | 15              | 5,07  | 12              |
| Iceland              | 16              | 5,07  | 11              |
| Portugal             | 17              | 5,01  | 15              |
| Ireland              | 18              | 4,99  | 21              |
| Norway               | 19              | 4,97  | 17              |
| New Zealand          | 20              | 4,94  | 19              |
| Cyprus               | 21              | 4,92  | 24              |
| Belgium              | 22              | 4,92  | 27              |
| Luxembourg           | 23              | 4,92  | 20              |
| Greece               | 24              | 4,91  | 22              |
| Japan                | 25              | 4,91  | 23              |
| Czech Republic       | 26              | 4,86  | 30              |
| Estonia              | 27              | 4,83  | 26              |
| Italy                | 28              | 4,78  | 28              |
| Malta                | 29              | 4,77  | 25              |
| Barbados             | 30              | 4,77  | 29              |
| Korea, Rep.          | 31              | 4,72  | 31              |
| Malaysia             | 32              | 4,71  | 32              |
| United Arab Emirates | 33              | 4,57  | 40              |
| Croatia              | 34              | 4,54  | 34              |
| Slovenia             | 35              | 4,53  | 36              |

## Продолжение приложения 1

|                    |    |      |     |
|--------------------|----|------|-----|
| Israel             | 36 | 4,5  | 35  |
| Qatar              | 37 | 4,49 | 37  |
| Hungary            | 38 | 4,45 | 33  |
| Thailand           | 39 | 4,45 | 42  |
| Mauritius          | 40 | 4,43 | 41  |
| Bahrain            | 41 | 4,42 | 48  |
| Costa Rica         | 42 | 4,42 | 44  |
| Taiwan, China      | 43 | 4,4  | 52  |
| Tunisia            | 44 | 4,37 | 39  |
| Brazil             | 45 | 4,35 | 49  |
| Slovak Republic    | 46 | 4,34 | 38  |
| China              | 47 | 4,33 | 62  |
| Latvia             | 48 | 4,31 | 45  |
| Lithuania          | 49 | 4,3  | 47  |
| Bulgaria           | 50 | 4,3  | 43  |
| Mexico             | 51 | 4,29 | 55  |
| Montenegro         | 52 | 4,29 | 59  |
| Puerto Rico        | 53 | 4,27 | 46  |
| Jordan             | 54 | 4,25 | 53  |
| Panama             | 55 | 4,23 | 50  |
| Turkey             | 56 | 4,2  | 54  |
| Chile              | 57 | 4,18 | 51  |
| Poland             | 58 | 4,18 | 56  |
| Russian Federation | 59 | 4,14 | 64  |
| Jamaica            | 60 | 4,13 | 57  |
| South Africa       | 61 | 4,1  | 60  |
| India              | 62 | 4,09 | 65  |
| Uruguay            | 63 | 4,09 | 61  |
| Egypt              | 64 | 4,09 | 66  |
| Argentina          | 65 | 4,08 | 58  |
| Romania            | 66 | 4,04 | 69  |
| Dominican Republic | 67 | 4,03 | 63  |
| Oman               | 68 | 4,01 | 76  |
| Brunei Darussalam  | 69 | 3,99 | n/a |
| Guatemala          | 70 | 3,9  | 68  |
| Saudi Arabia       | 71 | 3,89 | 82  |
| Colombia           | 72 | 3,89 | 71  |
| Georgia            | 73 | 3,89 | 72  |

## Продолжение приложения 1

|                        |     |      |     |
|------------------------|-----|------|-----|
| Peru                   | 74  | 3,88 | 70  |
| Morocco                | 75  | 3,86 | 67  |
| Azerbaijan             | 76  | 3,84 | 79  |
| Ukraine                | 77  | 3,84 | 77  |
| Sri Lanka              | 78  | 3,82 | 73  |
| Botswana               | 79  | 3,81 | 87  |
| Macedonia, FYR         | 80  | 3,81 | 83  |
| Indonesia              | 81  | 3,79 | 80  |
| Namibia                | 82  | 3,77 | 93  |
| Honduras               | 83  | 3,77 | 75  |
| Trinidad and Tobago    | 84  | 3,75 | 74  |
| Syria                  | 85  | 3,73 | 94  |
| Philippines            | 86  | 3,73 | 81  |
| Gambia, The            | 87  | 3,72 | 84  |
| Serbia                 | 88  | 3,71 | 78  |
| Vietnam                | 89  | 3,7  | 96  |
| Albania                | 90  | 3,68 | 92  |
| Armenia                | 91  | 3,65 | 89  |
| Kazakhstan             | 92  | 3,65 | 91  |
| Moldova                | 93  | 3,64 | 98  |
| El Salvador            | 94  | 3,63 | 97  |
| Kuwait                 | 95  | 3,63 | 85  |
| Ecuador                | 96  | 3,62 | 86  |
| Kenya                  | 97  | 3,6  | 101 |
| Tanzania               | 98  | 3,59 | 88  |
| Suriname               | 99  | 3,54 | 95  |
| Zambia                 | 100 | 3,53 | 107 |
| Senegal!               | 101 | 3,5  | 108 |
| Guyana                 | 102 | 3,5  | 109 |
| Nicaragua              | 103 | 3,49 | 99  |
| Venezuela              | 104 | 3,46 | 103 |
| Mongolia               | 105 | 3,46 | 100 |
| Kyrgyz Republic        | 106 | 3,45 | 113 |
| Bosnia and Herzegovina | 107 | 3,44 | 105 |
| Cambodia               | 108 | 3,43 | 112 |
| Tajikistan             | 109 | 3,41 | 114 |
| Ghana                  | 110 | 3,4  | n/a |
| Uganda                 | 111 | 3,38 | 110 |

## Окончание приложения 1

|   |     |      |     |
|---|-----|------|-----|
| Libya   | 112 | 3,38 | 104 |
| Pakistan  | 113 | 3,33 | 111 |
| Bolivia   | 114 | 3,33 | 106 |
| Algeria   | 115 | 3,31 | 102 |
| Madagascar  | 116 | 3,28 | 118 |
| Malawi  | 117 | 3,27 | n/a |
| Nepal   | 118 | 3,25 | 116 |
| Mali  | 119 | 3,19 | 119 |
| Benin   | 120 | 3,18 | 120 |
| Zimbabwe  | 121 | 3,17 | 117 |
| Paraguay  | 122 | 3,16 | 115 |
| Ethiopia  | 123 | 3,15 | 121 |
| Mozambique  | 124 | 3,12 | 123 |
| Cameroon  | 125 | 3,09 | 126 |
| Burkina Faso  | 126 | 3,08 | 124 |
| Mauritania  | 127 | 3,07 | 122 |
| Nigeria   | 128 | 3,02 | 125 |
| Bangladesh  | 129 | 3,02 | 127 |
| Cote d'Ivoire   | 130 | 2,99 | n/a |
| Burundi   | 131 | 2,98 | 128 |
| Lesotho   | 132 | 2,92 | 129 |
| Chad  | 133 | 2,52 | 130 |
| Источник: Туристический вестник. – Режим доступа: <a href="http://www.tourvest.ru">http://www.tourvest.ru</a> |     |      |     |

### 1. Особая экономическая зона в Калининградской области

Туристско-рекреационная особая экономическая зона располагается на территории национального парка «Куршская коса» в Зеленоградском районе Калининградской области.

#### Организационные характеристики проекта

| Блоки                     | Характеристика  |
|---------------------------|---|
| Цель проекта              | Формирование условий эффективной конкурентоспособности области в Балтийском регионе, повышение инвестиционной привлекательности региона, увеличение туристического потока, диверсификация туристической деятельности, обеспечивающая круглогодичный цикл  |
| Развитие позволит         | Сформировать благоприятную среду для активного развития туристской отрасли<br>Создать дополнительные рабочие места<br>Повысить уровень инвестиционной привлекательности Калининградской области<br>Улучшить состояние экономики региона<br>Обеспечить стабильный рост уровня и качества жизни населения области |
| Виды туризма              | Экологический<br>Лечебно-оздоровительный<br>Водный<br>Пляжный<br>Велотуризм<br>Спортивно-развлекательный  |
| Финансирование            | Общие финансовые затраты на создание ОЭЗ составят более 7,6 млн. рублей   |
| Основные налоговые льготы | Налог на имущество организаций – 0% (5 лет с момента постановки на учет имущества резидента ОЭЗ ТРТ)<br>Земельный налог – 0% (5 лет с момента возникновения права собственности)  |
| Строительство объектов    | ЗРА-комплекс<br>Центр водных видов спорта<br>Этническая деревушка   |
| Потенциальные резиденты   | Инвестстройпроект, Инвестстройразвитие, АквамаринСтрой-Инвест, Бизнесстройгарант, немецкая Балтик-групп   |

### 2. Особая экономическая зона в Ставропольском крае

Особая экономическая зона располагается на территории Ставропольского края на горе Юца и ее окрестностях, на расстоянии 10 км от Пятигорска и 35 км от аэропорта Минеральные Воды. Зона имеет площадь 843 га.

**Организационные характеристики проекта**

| Блоки                     | Характеристика  |
|---------------------------|---|
| Цель проекта              | Создание современного бальнеологического курорта, улучшение сервиса, достижение большей гибкости в оздоровительных программах, формирование широкого спектра развлекательных возможностей для отдыхающих и развитие смежных видов туризма   |
| Развитие позволит         | Сформировать благоприятную среду для активного развития туристской отрасли<br>Создать дополнительные рабочие места<br>Обеспечить рост инвестиционной привлекательности Ставропольского края<br>Повысить уровень гостиничного сервиса и обслуживания туристов в Кавказских Минеральных Водах<br>Развить лечебно-оздоровительные технологии, сформировать более гибкое предложение данного типа услуг<br>Улучшить состояние экономики региона<br>Достичь стабильного роста уровня и качества жизни населения Ставропольского края |
| Вид туризма               | Рекреационный<br>Экологический<br>Деловой<br>Спортивный<br>Познавательный   |
| Финансирование            | Федеральный бюджет: 2,54 млрд. руб.<br>Бюджет субъекта: 0,24 млрд. руб.<br>Местный бюджет: 0,28 млрд. руб.<br>До 2016 года объем внебюджетных инвестиций составит 49,0 млрд. руб.<br>Потребность в бюджетных средствах до 2016 года – 3,06 млрд. руб.   |
| Основные налоговые льготы | Налог на прибыль организаций – 16% (на срок существования ОЭЗ – 20 лет)<br>Налог на имущество организаций – 0% (5 лет с момента постановки на учет имущества)<br>Земельный налог – 0% (5 лет с момента возникновения права собственности)   |
| Строительство объектов    | Гостиничные комплексы международного класса на 17 тыс. мест размещения<br>Всероссийский детский оздоровительный центр<br>Клиника инновационного лечения ЗРА-центры<br>Спортивно-реабилитационный комплекс<br>Спортивно-оздоровительный комплекс<br>Горнолыжный комплекс<br>Центр экстремального туризма<br>Культурно-развлекательные объекты<br>Прочие объекты сферы услуг  |
| Потенциальные резиденты   | Юмако ^МАСО), РосЕвроДевелопмент, НеНораг бгоир, Вимм-Билль-Данн Продукты Питания, Мегаполис-Финанс, Светпром (под гарантию Собинбанка), Нортгаз, Тирэль (А(пса 1згае1 Но1е1 1тез1теп1з Ий.), 1пз1дта ^еVelортеп1, Ригор-Строй, Ренова-Строй-Групп, холдинговая компания «Ватерхантерс» (№а1ег1шп1егз), Горные вершины, Континенталь Реалти, АльфаГрупп, девелоперская компания «Квартстрой», Промреалти, Бьюти трейд, Домашний салон, ассоциация «Биотех», фирма «Сигма», Центр спортивной подготовки «Олимп»                  |

### 3. Особая экономическая зона в Алтайском крае

Туристско-рекреационная особая экономическая зона «Бирюзовая Катунь» располагается на территории Алтайского района Алтайского края на левом берегу реки Катунь и имеет площадь 3326 га.

#### Организационные характеристики проекта

| Блоки                     | Характеристика  |
|---------------------------|---|
| Цель проекта              | Формирование организационной и экономической среды для создания и функционирования в Алтайском крае курортно-рекреационного комплекса, ориентированного на максимальное использование природно-ресурсного потенциала и особенностей местности   |
| Развитие позволит         | Увеличить вклад Алтайского края в развитие туристско- рекреационного комплекса Российской Федерации Содействовать обеспечению положительной динамики экономического развития края путем формирования благоприятного инвестиционного климата в сфере туризма Создать условия для максимального вовлечения в сферу инвестиционной деятельности экономических ресурсов Использовать научно-технический потенциал, рыночную инфраструктуру и транспортно-географические преимущества региона<br>Сформировать благоприятную среду для активного развития туристской отрасли<br>Создать новые рабочие места в высокодоходном секторе экономики края<br>Сформировать условия для привлечения отечественных и иностранных инвестиций, направленных на создание и развитие современных, отвечающих мировым стандартам туристских и санаторно-курортных комплексов на территории края |
| Вид туризма               | Лечебно-оздоровительный<br>Экологический<br>Водный<br>Спортивный<br>Конный<br>Спелеотуризм  |
| Финансирование            | Потребность в бюджетных средствах до 2016 года составляет 7,31 млрд. руб.<br>До 2016 года объем внебюджетных инвестиций составит 3,16 млрд. руб.<br>Федеральный бюджет: 6,93 млрд. руб.<br>Бюджет Алтайского края: 0,3 млрд. руб.<br>Местный бюджет: 0,08 млрд. руб.  |
| Основные налоговые льготы | Налог на прибыль организаций – 15,5% (на срок существования ОЭЗ – 20 лет)<br>Налог на имущество организаций – 0% (5 лет с момента постановки на учет имущества)<br>Земельный налог – 0% (5 лет с момента возникновения права собственности)   |
| Потенциальные резиденты   | ООО «Алтай-Известь плюс», ООО «Ермак», ООО «Жемчужина Катунь»   |

#### 4. Особая экономическая зона в Республике Алтай

Туристско-рекреационная особая экономическая зона «Алтайская долина» (Республика Алтай) располагается на территории Майминского района Республики Алтай на правом берегу реки Катунь и имеет площадь 855 га.

##### Организационные характеристики проекта

| Блоки                     | Характеристика   |
|---------------------------|--|
| Цель проекта              | Полное вовлечение значимых ресурсов, привлечение инвестиций и, как следствие, улучшение социально-экономического развития республики, рост уровня и качества жизни населения   |
| Развитие позволит         | Увеличить вклад Республики Алтай в развитие туристско- рекреационного комплекса Российской Федерации Содействовать обеспечению положительной динамики экономического развития региона путем формирования благоприятного инвестиционного климата в сфере туризма;создать условия для максимального вовлечения в сферу инвестиционной деятельности экономических ресурсов Использовать уникальный природный, научно-технический потенциал, рыночную инфраструктуру и транспортногеографические преимущества республики Сформировать благоприятную среду для активного развития туристской отрасли<br>Создать новые рабочие места в высокодоходном секторе экономики Республики Алтай<br>Сформировать условия для привлечения отечественных и иностранных инвестиций, направленных на создание современных, отвечающих мировым стандартам туристских и санаторнокурортных комплексов на территории края |
| Вид туризма               | Лечебно-оздоровительный<br>Горнолыжный<br>Экологический<br>Водный<br>Экстремальный   |
| Финансирование            | В рамках создания зоны до 2011 года в экономику Алтая будет вложено 12 млрд. рублей, из которых 4,8 млрд. рублей составят вложения федерального бюджета.   |
| Основные налоговые льготы | Налог на прибыль организаций – 15,5% (до 31.12.2017)<br>Налог на имущество организаций – 0% (5 лет с момента постановки на учет имущества)<br>Земельный налог – 0% (5 лет с момента возникновения права собственности)<br>Транспортный налог – пониженные налоговые ставки для различных ТС (на срок существования ОЭЗ – 20 лет)   |
| Строительство объектов    | Оздоровительно-спортивный комплекс<br>Семь гостиниц<br>Спортплощадки<br>Каток<br>Искусственное озеро   |
| Потенциальные резиденты   | ООО «Горно-Тур» и «ИНТЕРСКИ», ОЭЗ ТРТ «Алтайская долина», ООО «Майма-строй», ООО «Турсервис», ООО «Алком-Трэвел», ООО «Алтайтур», ООО «Регион», ЗАО «Парк развлечений «Алтайская долина», ЗАО «Этническая деревня «Алтай»  |

### 5. Особая экономическая зона в Республике Бурятия

ОЭЗ в Республике Бурятия расположена в Прибайкальском муниципальном районе Республики Бурятия в непосредственной близости от озера Байкал.

#### Организационные характеристики проекта

| Блоки                     | Характеристика  |
|---------------------------|---|
| Цель создания             | Формирование центра международного туризма на востоке России, повышение конкурентоспособности туристского и санаторнокурортного российского продукта, формирование условий для быстрого и устойчивого развития региона  |
| Развитие позволит         | Сформировать благоприятную среду для активного развития туристской отрасли<br>Создать новые рабочие места в высокодоходном секторе экономики республики<br>Повысить уровень инвестиционной привлекательности Бурятии<br>Оптимально использовать богатый природно-ресурсный потенциал региона<br>«Открыть» для российских и иностранных туристов уникальный природный объект – озеро Байкал<br>Обеспечить стабильный рост уровня и качества жизни населения республики<br>Улучшить состояние экономики Бурятии |
| Вид туризма               | Горнолыжный<br>Экологический<br>Оздоровительный<br>Экскурсионный<br>Круизный<br>Религиозный   |
| Финансирование            | Всего стоимость строительства базовой инфраструктуры составит 7 млрд. руб.  |
| Основные налоговые льготы | Налог на прибыль организаций – 16% (5 лет с момента регистрации в качестве резидента ОЭЗ)<br>Налог на имущество организаций – 0% (5 лет с момента постановки на учет имущества)<br>Земельный налог – 0% (5 лет с момента возникновения права собственности)   |
| Строительство объектов    | Центр водного туризма и отдыха<br>Туристско-рекреационный комплекс с горнолыжным курортом Южного участка<br>Яхт-клуб<br>Пирс-набережная<br>Водно-оздоровительный комплекс крытого аквапарка<br>Набережная-мол<br>Спортивный зал   |

### 6. Особая экономическая зона в Иркутской области

Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа находится на побережье оз. Байкал, в границах Иркутского районного муниципального образования Иркутской области, вблизи поселка Большое Голоустное.

#### Организационные характеристики проекта

| Блоки                     | Характеристика  |
|---------------------------|---|
| Цель проекта              | Создание всесезонного курорта мирового уровня для привлечения различных целевых групп туристов из России, стран СНГ, Европы и Азии на побережье озера Байкал  |
| Развитие позволит         | Сформировать условия для устойчивого развития региона (повышение уровня жизни населения, занятости населения и т. д.)<br>Создать новую масштабную туристскую отрасль, нацеленную на рациональное и эффективное использование природно-географического потенциала области<br>Повысить степень инвестиционной привлекательности Иркутской области<br>Улучшить состояние экономики региона<br>Более эффективно использовать туристско-рекреационный потенциал озера Байкал |
| Вид туризма               | Деловой<br>Экскурсионный<br>Лечебно-оздоровительный<br>Экологический<br>Спортивный<br>Приключенческий<br>Водный<br>Круизный<br>Горнолыжный  |
| Финансирование            | До 2016 года объем внебюджетных инвестиций составит 10,32 млрд. руб.<br>Потребность в бюджетных средствах до 2016 года: 4,72 млрд. руб.<br>Федеральный бюджет: 2,56 млрд. руб.<br>Бюджет субъекта: 1,94 млрд. руб.<br>Местный бюджет: 0,22 млрд. руб.   |
| Основные налоговые льготы | Налог на прибыль организаций – 15,5% (на срок существования ОЭЗ – 20 лет)<br>Налог на имущество организаций – 0% (5 лет с момента постановки на учет имущества)<br>Земельный налог – 0% (5 лет с момента возникновения права собственности)   |
| Строительство объектов    | Гостиничные комплексы круглогодичного действия (вместимость до 11 тыс. мест)<br>Конгресс-центры<br>Горнолыжный комплекс<br>Подвесная канатная дорога Аквапарк<br>Рекреационный центр<br>Сеть заведений общественного питания<br>Прочие объекты сферы услуг  |
| Потенциальные резиденты   | Ассоциация «Байкальская виза», ООО «Гранд Байкал», ЗАО «Россо Групп», компания «Наньтун» (КНР), ООО «Импекс», ООО «Реал Групп», ООО «Сноулэнд», ООО «Геолион», НП «Национальный траст сохранения и развития национальных ландшафтов», компания «Эрлинхот» (КНР)   |

**Реестр\***  
**инвестиционных проектов туристских комплексов и инвестиционных площадок**  
**Вологодской области**

| Наименование проекта и его месторасположение  | Описание проекта   | Стоимость проекта, млн. руб. | Стадия проекта (в том числе урегулированность земельных отношений)   | Инфраструктура (наличие автодорог, инженерных сетей, др.)   |
|---|--|------------------------------|--|---|
| <b>БЕЛОЗЕРСКИЙ РАЙОН</b>  |  |                              |  |   |
| 1. Строительство причала для приема круизных судов с обустройством прилегающей территории (г. Белозерск Вологодской области на берегу Белого озера) | Город Белозерск – привлекательный объект для туристов, а его расположение на Белом озере имеет большое преимущество, так как озеро является частью Волго-Балтийского водного пути, по которому проложены маршруты круизных судов. Ввод причала позволит принимать большое количество туристских судов  | 250                          | Прединвестиционная фаза (земля – неразграниченная государственная собственность)                                       | Частично имеется первоначальная инфраструктура. В состав инвестиционных затрат войдет проведение дноуглубительных работ, отвод поднятого грунта, строительство дополнительного мола (около 300 м), обустройство причала, причальной зоны и прилегающей территории. Возможно выделение близлежащего земельного участка для обслуживания площадью 1000 кв. м Планируемое количество судозаходов – 200 |
| 2. Строительство историкоархитектурного комплекса «Княжий двор»   | Проект предусматривает реконструкцию княжеской усадьбы XI-XIII вв., создание ремесленной посадской слободы, где в жилых домах будут обеспечены условия для проживания туристов. Объект расположен в непосредственной близости от кургана Синеуса, некогда правившего Белоозером  | 300                          | Проведен конкурс эскизных проектов, утвержден эскизный проект (земля – неразграниченная государственная собственность) | Сформирован земельный участок 3,5 га. В соответствии с проектом предполагается строительство рубленых деревянных построек   |
| <b>ВЕЛИКОУСТЮГСКИЙ РАЙОН</b>  |  |                              |  |   |
| 3. Дворец Деда Мороза (в районе вотчины Деда Мороза)  | Объект показа с интерактивной программой, включающей общение посетителей с российским Дедом Морозом 2-3-х-этажное здание с комплексом башен высотой до 6 м и круговым движением без пересечения потоков людей. Общая площадь здания – 1500 м <sup>2</sup> , вместимость – 500 чел. Цокольный этаж: примерные комнаты; студия звукозаписи; мастерская; складские и вспомогательные помещения 1 – 2 этажи: три входные группы; тронный зал; зал приемов; гардеробная; рабочий кабинет; сувенирная лавка; лабиринт «Времена года»; игровая комната; почта Деда Мороза; кафе Бабы Жары; фотостудия; комплекс башен – 8 шт.; смотровая площадка | 300                          | Разработана проектно-сметная документация, определен земельный участок   | Обеспечено электро- и теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение, очистные сооружения Земельный участок расположен в 12 км от г. Великий Устюг   |

## Продолжение приложения 3

|   |   |     |   |  |
|---|---|-----|---|--|
| 4. Ледовый Дворец Деда Мороза (в районе вотчины Деда Мороза)  | <p>Центральное всесезонное место проведения главных мероприятий проекта «Великий Устюг – родина Деда Мороза»</p> <p>2-3-х-этажное здание. Его общая площадь – 10000 м2, вместимость – 500 чел.</p> <p>Цокольный этаж: тренажерные комнаты; душевые; раздевалки; тренерская; санузел; комнаты для посетителей; инвентарные комнаты; венткамера; буфет; сушильные помещения; комнаты отдыха; подсобные и вспомогательные помещения; парковка 1–2 этажи: входные группы по нормам; вестибюль, фойе с зимним садом; кассовый зал; ледовая арена; зрительские трибуны; гардеробные, туалеты; административные помещения; помещения персонала; медицинский кабинет; ледовое кафе; музей ледовой скульптуры; детская игровая зона; конференц-зал на 100-150 мест; магазин сувениров; интернет-зона; технические помещения</p>            | 860 | <p>Разработана проектно-сметная документация, определен земельный участок</p>   | <p>Обеспечено электро- и тепло-снабжение, водоснабжение и водоотведение, очистные сооружения, Земельный участок расположен в 12 км от г. Великий Устюг</p> |
| 5. Всероссийский детский центр «Планета детства» (в районе д. Огорильцево Марденгского сельского поселения) | <p>Лагерь нового поколения, образцово-показательный, соответствующий всем современным требованиям детских учреждений и отвечающий нормам СанПиН Цель – создание благоприятной социокультурной среды, способствующей разностороннему развитию интеллектуального, лидерского и творческого потенциала детей и молодежи, организация детского и молодежного отдыха и общения.</p> <p>Территория основной застройки делится на зоны:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; жилую</li> <li>&gt; культурно-массовую</li> <li>&gt; физкультурно-оздоровительную</li> <li>&gt; медицинскую</li> <li>&gt; административную</li> <li>&gt; хозяйственную и технического назначения</li> </ul> <p>Детский лагерь – это 2-х-этажное здание. Проектная вместимость лагеря 500 человек. Жилые комнаты располагаются на 1 и 2 этаже</p> | 300 | <p>Инвестиционное предложение, определен земельный участок (земля – муниципальная собственность, земли поселений)</p> | <p>Обеспечено электро- и тепло-снабжение, водоснабжение и водоотведение, действуют очистные сооружения</p>   |

## Продолжение приложения 3

|  |  |      |  |   |
|--|--|------|--|---|
| 6. Детский санаторий круглогодичного действия (южнее д. Огорильцево Марденгского сельского поселения)          | Цель проекта – создание условий на основе современных технологий по проведению лечения и оздоровления детей в сочетании с организацией непрерывного обучающего процесса, в том числе для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями. Санаторий включает:<br>> 5 спальных корпусов современного вида<br>> лечебный корпус с процедурными кабинетами, спортзал<br>> столовую<br>> закрытый бассейн, сауну<br>> школу с библиотекой<br>> летнюю эстраду и танцевальную площадку, клуб<br>> административное здание и хозяйственные помещения | 250  | Инвестиционное предложение, определен земельный участок (земля – муниципальная собственность, земли поселений) | Обеспечено электро-, тепло- и газоснабжение, водоснабжение и водоотведение, действуют очистные сооружения                           |
| 7. Бизнес-центр с гостиничным комплексом (южнее д. Лопатниково Марденгского сельского поселения)               | Цель проекта – формирование комплекса конкурентоспособных туруслуг, удовлетворяющих потребностям туристов, прибывающих в Великий Устюг с деловыми целями. Проект предусматривает строительство бизнес-центра с пятизвездочным гостиничным комплексом на 30–40 мест для проведения деловых встреч, бизнес-семинаров   | 250  | Инвестиционное предложение, определен земельный участок(земля – муниципальная собственность, земли поселений)  | Обеспечено электро-, тепло- и газоснабжение, водоснабжение и водоотведение, действуют очистные сооружения                           |
| 8. Спортивно-туристическая деревня (г. Красавино или севернее д. Лопатниково Марденгского сельского поселения) | Спортивно-туристическая деревня включает комплекс спортивных, инфраструктурных и развлекательных объектов с целью популяризации олимпийского движения, приобщения детей и взрослых к здоровому образу жизни, профессиональной подготовки спортсменов. Ежемесячное размещение – порядка 500 чел.  | 350  | Инвестиционное предложение, определен земельный участок(земля – муниципальная собственность, земли поселений)  | Обеспечено электро-, тепло- и газоснабжение, водоснабжение и водоотведение, действуют очистные сооружения                           |
| <b>ВЫТЕГОРСКИЙ РАЙОН</b>   |  |      |  |   |
| 9. Гостиничный комплекс с развлекательно-досуговым центром (г. Вытегра)  | Культурно-развлекательный комплекс, включающий кафе-бар, боулинг, бильярд, кинозал, конференц-зал и др. Проект предусматривает создание гостиницы на 50 мест высокого уровня обслуживания и развлекательно-досугового центра с рестораном на 50 пос. мест, танцклубом на 300 чел. с баром, сауной  | 50,0 | Инвестиционное предложение, определен земельный участок(земля – муниципальная собственность, земли поселений)  | Электро-и теплоснабжение (переоборудование) Водоснабжение и водоотведение (переоборудование) Очистные сооружения (переоборудование) |

## Продолжение приложения 3

|  |   |       |   |  |
|--|---|-------|---|--|
| 10. Туристский центр «Вепсская деревня» (на берегу оз. Шимозеро) | Вепсы – небольшая народность прибалтийской ветви финно-угорской языковой семьи. Наиболее крупным поселением средней группы вепсов являлось Шимозерье. Предком вепсского народа было племя весь, которое в VI–XIV вв. заселяло обширное пространство от Белого озера до Онежского. Первозданные леса вепсского Обонежья во многом сохранили свою чистоту. Шимозеро – одно из загадочных, периодически исчезающих озер. Язык, обычаи и быт вепсского народа интересен самому взыскательному путешественнику   | 50,0  | Инвестиционное предложение, определен земельный участок (земля – муниципальная собственность, земли поселений)  |  |
| КИРИЛЛОВСКИЙ РАЙОН   |   |       |   |  |
| 11. Гостиничный комплекс «Мыс Городецкий» (г. Кириллов)          | Проект предусматривает создание гостиничного комплекса, работающего в формате загородного отеля, предлагающего условия: <ul style="list-style-type: none"> <li>• для семейного отдыха с размещением и без размещения</li> <li>• проведения корпоративных мероприятий и банкетов</li> <li>• размещения рыбаков и охотников (с возможностью организации охоты и рыбалки)</li> <li>• Предусмотрено также создание музейно-развлекательной зоны для предложения сформированному потоку посетителей Кирилло-Белозерского монастыря продолжения экскурсии, начатой в монастыре, с погружением в эпоху XVII–XVIII вв. (историко-познавательный туризм)</li> </ul> Туристский центр включает в себя: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 отдельно стоящих двухэтажных корпуса отеля и 9 корпусов коттеджного типа</li> <li>• музейно-развлекательную зону с рестораном, летним кафе, детским игровым центром, двумя интерактивными тематическими музеями</li> <li>• пляжную зону с причальными сооружениями и автостоянку на 100 машиномест</li> </ul> Гостиничный комплекс рассчитан на размещение 200 человек (основные места) | 200,0 | Инвестиционное предложение, определен земельный участок (земли населенных пунктов, разрешенное использование - строительство гостиничного комплекса) Земельный участок находится в 15 км от федеральной трассы Р5 «Вологда – Медвежьегорск» в 590 км от Москвы на середине пути к Онежскому озеру (оптимальное место для ночевки) | Площадь земельного участка составляет 30 га Получены технические условия на подключение к городским сетям водоснабжения, водоотведения, электроснабжения (600 кВт) с точками подключения в 20 – 280 м от границы земельного участка В 2010 г. планируется газификация Кирилловского района |
| НЮКСЕНСКИЙ РАЙОН   |   |       |   |  |
| 12. Национальная деревня Русского Севера (д. Пожарище)           | Цель проекта – сохранение материальной и духовной традиционной русской деревни, крестьянской архитектуры, воссоздание уклада жизни, возрождение народных промыслов, обрядов, традиций   | 50,0  | Инвестиционное предложение, определен земельный участок   | Обеспечено электро-, тепло- и газоснабжение, водоснабжение и водоотведение, действующие очистные сооружения  |

## Продолжение приложения 3

| г. ВОЛОГДА   |  |       |   |   |
|--|--|-------|---|---|
| 13. Межрегиональный учебно-тренинговый центр по подготовке кадров для сферы туризма  | С целью развития гостиничного хозяйства, индустрии туризма и отдыха в области, а также реализации программы профессионального обучения, подготовки и переподготовки кадров для сферы туризма предлагается строительство межрегионального учебно-тренингового центра, включающего:<br>– гостиничный комплекс на 150 мест<br>– научно-образовательный центр переподготовки и повышения квалификации специалистов гостинично-туристской сферы<br>– центр инвестиций и бизнеса | 150,0 | Инвестиционное предложение, определен земельный участок | Обеспечено электро-, тепло- и газоснабжение, водоснабжение и водоотведение, действуют очистные сооружения |
| г. ЧЕРЕПОВЕЦ   |  |       |   |   |
| 14. Причал для приема туристских судов   | Организация возможности приема круизных туристских судов, следующих по Волго-Балтийскому водному пути по маршруту Москва – Санкт-Петербург, и знакомства туристов с историко-культурными достопримечательностями г. Череповца  | 200,0 | Инвестиционное предложение, определен земельный участок | Обеспечено электро-, тепло- и газоснабжение, водоснабжение и водоотведение, действуют очистные сооружения |
| Источник: Официальный сайт Туристско-информационного центра Вологодской области (Электронный ресурс). – Режим доступа: <a href="http://www.vologdatourinfo.ru">http://www.vologdatourinfo.ru</a> |  |       |   |   |

**Классификация туристских пространств по основным направлениям туризма и уровню развития туристской инфраструктуры на территориях субъектов РФ**

| Туристские районы   | Вид туризма*        | Уровень развития инфраструктуры  |  |   |
|---|---------------------|--|--|---|
|   |                     | Высокий  | Средний  | Низкий  |
| <b>I. Европейский, в т.ч.:</b>  |                     | -  |  |   |
| Северный  | П, СО, ЛО           |  | Соловки, Кижы, Валаам, Хибины, Республика Карелия                                  | Архангельская, Вологодская, Мурманская область, Республика Коми, Ненецкий национальный округ                              |
| Северо-Западный   | П, Д, СО, КО        | Санкт-Петербург, Калининград, Ленинградская, Калининградская области   | Псковская, Новгородская области  |   |
| <b>Центральный, в т.ч.</b><br>Московский Золотое кольцо   | П, Д, СО П, Д, СО   | Москва, Московская область, Золотое Кольцо (Владимир, Иваново, Кострома, Переяславль-Залесский, Сергиев-Посад, Ростов Великий, Суздаль, Ярославль) | Орловская, Рязанская, Смоленская, Тверская, Тульская области                       |   |
| Поволжский  | СО П Д              |  |  | Низкий уровень развития во всех регионах  |
| Уральский   | Д СО                |  |  | Низкий уровень развития во всех регионах  |
| <b>II. Причерноморский, в т.ч.:</b><br>Северо-Кавказский<br>Кавказско-Черноморский<br>Горно-Кавказский<br>Прикаспийский | КО<br>ЛО<br>СО<br>П | Краснодарский край, район Кавказских Минеральных Вод   | Дагестан, Карачаево-Черкесская, КабардиноБалкарская республики, Ростовская область | Республики Адыгея, Ингушетия, Северная Осетия – Алания, Чеченская Республика  |
| <b>III. Сибирский, в т.ч.:</b><br>Западно-Сибирский<br>Горно-Алтайский<br>Саянский<br>Забайкальский                     | Д, СО               |  | Ханты-Мансийский автономный округ  | Республика Алтай, Ямало-Ненецкий АО, Кемеровская, Алтайская, Томская, Новосибирская, Омская, Тюменская (без ХМАО) области |

|   |      |  |  |   |
|---|------|--|--|---|
| <b>IV. Дальневосточный</b>  | Д СО |  | Приморский край,<br>Камчатская область | Курилы, Командорские острова, Хабаровский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Республика Саха Якутия |
| * Условные обозначения: П – познавательный; Д – деловой; СО – спортивно-оздоровительный; КО – курортно-оздоровительный; ЛО – лечебно-оздоровительный. |      |  |  |   |

## Приложение 5

**Основное содержание программы**

| Блоки программы  | Содержание   |
|--|--|
| 1. Анализ и оценка ситуации  | Рассматриваются место туризма в экономике региона, современное состояние отрасли, основные направления стратегического развития сферы туризма.   |
| 2. Цели, задачи, сроки и этапы реализации программы  | Цели и задачи программы определяются в соответствии с положениями стратегии социально-экономического развития региона.   |
| 3. Система программных мероприятий   | Назначение данного блока – обеспечить взаимосогласованность всех программных мероприятий и очередность их проведения с проектируемыми объемами финансовых ресурсов, а также согласованность и комплексность решения отраслевых и региональных задач.<br>Важной составной частью программы является работа по привлечению инвестиций в туристскую отрасль. Поэтому в программе определяется перечень необходимых мероприятий по данному блоку.  |
| 4. Ресурсное обеспечение программы   | В данном блоке определяется общий объем финансирования программы с указанием всех возможных источников финансирования, источники их формирования, финансовые механизмы, направления и виды расходования средств (безвозмездные субсидии, кредиты, гарантии и др.), сроки их выделения. Предполагаемое финансирование мероприятий распределяется по годам реализации программы и по федеральному, региональному, муниципальному уровням бюджетной системы, финансовым ресурсам предприятий и организаций. |
| 5. Механизм реализации программы   | В данном блоке определяются текущее управление реализацией программы, ответственные исполнители, руководители программы, их ответственность и функции.   |
| 6. Организация управления программой и контроль за ходом ее реализации                     | Общее руководство и контроль за ходом реализации программы осуществляет заказчик, который должен обладать достаточным объемом полномочий и ресурсов для эффективного управления данным процессом с учетом того, что будут подготавливаться проекты нормативных правовых актов, осуществляться взаимодействие с органами власти региона, финансовыми, промышленными и общественными организациями.  |
| 7. Оценка результатов реализации программы. Бюджетная и социальная эффективность программы | По каждой из целей и задач, поставленных выше, представляются четко обозначенные качественные и количественные результаты выполнения. Расчет эффективности реализации мероприятий программы оценивается через степень их влияния на улучшение инвестиционного климата и рост инвестиций, улучшение показателей социальной сферы и др.  |

**Характеристика особых экономических зон по признакам деления**

| Признаки деления                    | Виды ОЭЗ  | Характеристики  |
|-------------------------------------|---|---|
| Функциональные особенности          | Зона свободной торговли (ЗСТ)                                   | Выведенная за пределы национальной таможенной территории зона, внутри которой осуществляются операции по складированию товаров и их предпродажной подготовке (упаковка, маркировка, контроль качества и т.п.)                   |
|                                     | Промышленно-производственная зона (ППЗ)                         | Зона национальной таможенной территории, на которой осуществляется производство конкретной промышленной продукции при условиях функционирования системы льгот, предоставляемых инвесторам                                       |
|                                     | Технико-внедренческая зона (ТВЗ) (технопарк, технополис и т.п.) | Выведенная за пределы национальной таможенной территории зона, внутри которой размещаются научно-исследовательские, проектные, конструкторские бюро и организации   |
|                                     | Туристско-рекреационная зона                                    | Территория, на которой осуществляется туристско-рекреационная деятельность, включающая создание, реконструкцию, развитие объектов туристской инфраструктуры с целью предоставления услуг туристам                               |
| Степень взаимодействия с экономикой | Интегрированные зоны  | Зоны, включенные в национальную экономику   |
|                                     | Анклавные зоны  | Замкнутые зоны, не входящие в национальную экономику  |
| Системы льгот                       | Налоговые   | На территории зоны действуют налоговые «каникулы», то есть частичное или полное освобождение инвесторов от уплаты налогов на собственность и имущество, НДС и т.п.  |
|                                     | Таможенные (импорт/экспорт)                                     | На территории ОЭЗ вводится частичное или полное освобождение от импортных пошлин на полуфабрикаты, сырье и т.п., которые ввозятся для использования внутри зоны, или от экспортных пошлин на изготовленную внутри ОЭЗ продукцию |
|                                     | Финансовые  | В систему льгот ОЭЗ входят инвестиционные субсидии, государственные льготные кредиты, сниженные ставки оплаты коммунальных услуг и аренды производственных помещений  |
|                                     | Административные  | В ОЭЗ действует упрощенный порядок регистрации предприятий, а также въезда-выезда иностранных граждан, разрешен беспрепятственный вывоз за рубеж иностранными гражданами правомерно полученной прибыли                          |

## Приложение 7

## Налоговые освобождения резидентам разных типов ОЭЗ в России

| Налоговые освобождения   | Норма НК РФ  | Резиденты                        |                           |                             |
|--|--------------|----------------------------------|---------------------------|-----------------------------|
|  |              | Промышленно-производственные ОЭЗ | Технико-внедренческие ОЭЗ | Туристско-рекреационные ОЭЗ |
| <i>Единый социальный налог</i>   |              |                                  |                           |                             |
| Применение пониженной до 14% ставки налога   | ст. 241      | -                                | Да                        | -                           |
| <i>Налог на прибыль организаций</i>  |              |                                  |                           |                             |
| Применение специального коэффициента к основной норме амортизации (не выше 2) в отношении собственных основных средств | п. 7 ст. 259 | Да                               | -                         | Да                          |
| Признание расходов на НИОКР в периоде их осуществления в размере фактических затрат                                    | п. 2 ст. 262 | Да                               | Да                        | Да                          |
| Перенос на текущий налоговый период убытка, полученного в предыдущем налоговом периоде, в полной сумме без ограничений | п. 2 ст. 283 | Да                               | -                         | Да                          |
| Исчисление налога, поступающего в бюджет субъекта РФ, по пониженной налоговой ставке                                   | п. 1 ст. 284 | Да                               | Да                        | Да                          |
| <i>Налог на имущество организаций</i>  |              |                                  |                           |                             |
| Освобождение от уплаты налога в течение 5 лет  | ст. 381      | Да                               | Да                        | Да                          |
| <i>Земельный налог</i>   |              |                                  |                           |                             |
| Освобождение от уплаты налога в течение 5 лет  | ст. 395      | Да                               | Да                        | Да                          |

**Условия создания и осуществления предпринимательской деятельности на территории туристско-рекреационной особой экономической зоны**

*Условия создания особой экономической  
туристско-рекреационной зоны*

1. На момент создания туристско-рекреационной особой экономической зоны земельные участки, образующие эту зону (в том числе земельные участки, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры этой зоны, объектов жилищного фонда, а также участки, на которых размещены такие объекты), могут находиться во владении и (или) в пользовании граждан или юридических лиц. Земельные участки, образующие туристско-рекреационную особую экономическую зону, могут относиться к землям особо охраняемых территорий и объектов, в том числе землям национальных парков.

2. На момент создания туристско-рекреационной особой экономической зоны на земельных участках, образующих эту зону, могут быть расположены объекты, находящиеся в государственной, муниципальной, частной собственности.

3. Не допускаются на территории ОЭЗ:

а) разработка месторождений полезных ископаемых, их добыча, за исключением разработки месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, их добычи, и металлургическое производство, за исключением производства прочей продукции из черных металлов, не включенной в другие группировки, производства полуфабрикатов из алюминия или алюминиевых сплавов, производства отливок, в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности (в ред. федеральных законов от 03.06.2006 № 76-ФЗ, от 25.12.2009 № 340-ФЗ);

б) переработка полезных ископаемых, за исключением промышленного розлива минеральных вод, иного использования природных лечебных ресурсов, и переработка лома цветных и черных металлов (п. 2 в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 76-ФЗ);

в) производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов);

г) иные виды деятельности, определяемые Правительством Российской Федерации.

4. Отбор заявок на создание особых экономических зон одного типа осуществляется на основе конкурсного отбора. Положение о проведении конкурса по отбору заявок утверждается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

5. В исключительных случаях на основании решения Правительства Российской Федерации допускается создание особых экономических зон без проведения конкурса по отбору заявок.

Туристско-рекреационная ОЭЗ создается на одном или нескольких участках территории, определяемых Правительством Российской Федерации (ч. 2 в ред. Федерального закона от 03.06.2006 № 76-ФЗ). При этом зона может располагаться на территориях нескольких муниципальных образований или включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования. На территории ОЭЗ туристско-рекреационного типа допускается размещение объектов жилищного фонда.

Органы управления особой экономической зоны состоят:

- уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти;
- наблюдательный совет особой экономической зоны.

К функциям уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти относятся:

- осуществление регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в качестве резидентов особой экономической зоны;
- ведение реестра резидентов особой экономической зоны;
- выдача по требованиям резидентов особой экономической зоны или по запросам заинтересованных лиц выписки из реестра резидентов особой экономической зоны;
- обобщение информации о результатах функционирования особых экономических зон;
- контроль за исполнением резидентом особой экономической зоны соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти;
- публикация не реже чем один раз в квартал в печатных и электронных средствах массовой информации, определяемых уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, сведений о наличии земельных участков, государственного и (или) муниципального имущества, расположенных в границах особой экономической зоны и не сданных в аренду;
- выполнение функций заказчика по подготовке документации по планировке территории в границах особой экономической зоны и созданию инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования, если иное не установлено законодательством РФ;
- управление и распоряжение земельными участками и иными объектами недвижимости, расположенными в границах особой экономической зоны и находящимися в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном соглашением о создании особой экономической зоны;
- обеспечение проведения экспертизы проектной документации и экспертизы результатов инженерных изысканий;

- выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию;
- получение технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и передача указанных условий и разрешений на строительство индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством РФ.

Функции наблюдательного совета особой экономической зоны определяются следующим образом:

- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, хозяйствующих субъектов по развитию ОЭЗ;
- контроль за выполнением соглашения о создании особой экономической зоны;
- контроль расходования бюджетных средств, выделяемых на обустройство территории;
- рассмотрение, утверждение и контроль над реализацией перспективных планов развития особой экономической зоны.

В состав наблюдательного совета особой экономической зоны, как правило, входят представители уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти, представители исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, представители исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, представители резидентов особой экономической зоны и представители иных организаций, в том числе представители образовательных и научно-исследовательских организаций, осуществляющих деятельность в границах муниципального образования, на территории которого расположена особая экономическая зона. Состав наблюдательного совета особой экономической зоны утверждается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Полномочия наблюдательного совета особой экономической зоны определяются положением о наблюдательном совете особой экономической зоны, утвержденным уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

По решению руководителя уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти отдельные полномочия по управлению особыми экономическими зонами могут быть переданы на основании соглашения органу исполнительной власти субъекта РФ либо переданы управляющей компании или акционерному обществу с учетом особенностей, предусмотренных законодательством.

Статус резидента туристско-рекреационной особой экономической зоны вправе получить индивидуальный предприниматель или коммерческая организация (за исключением унитарного предприятия), которые зарегистрированы в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории муниципального образования – места расположения особой экономической зоны (на территории одного из муниципальных образований, если туристско-рекреационная особая экономическая зона расположена на территориях нескольких муниципальных образований), и заключили в порядке и на условиях, предусмотренных Федеральным законом, с органами управления особыми экономическими зонами соглашение об осуществлении туристско-рекреационной деятельности. В качестве резидентов особой экономической зоны индивидуальный предприниматель или коммерческая организация могут выступать с даты их регистрации в реестре резидентов ОЭЗ. Туристско-рекреационная деятельность резидента в особой экономической зоне регламентируется соглашением об осуществлении туристско-рекреационной деятельности.

Особая экономическая зона создается на двадцать лет. При этом срок существования особой экономической зоны продлению не подлежит. Досрочное прекращение существования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа допускается при следующих условиях:

- при необходимости защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- при отсутствии в течение трех лет с момента создания особой экономической зоны соглашений об осуществлении (ведении) туристско-рекреационной деятельности или при расторжении всех ранее заключенных соглашений;
- при отсутствии в течение трех лет подряд в особой экономической зоне туристско-рекреационной деятельности ее резидентов.

## АВТОРЫ ТОМА 3 НАУЧНЫХ ТРУДОВ



**Ильин  
Владимир  
Александрович**  
директор ИСЭРТ РАН,  
д.э.н., профессор,  
заслуженный деятель  
науки РФ



**Ускова  
Тамара  
Витальевна**  
зам. директора  
по научной работе  
ИСЭРТ РАН,  
д.э.н., доцент



**Ворошилов  
Николай  
Владимирович**  
м.н.с.  
ИСЭРТ РАН



**Гутникова  
Елена  
Александровна**  
м.н.с.  
ИСЭРТ РАН



**Дубиничева  
Людмила  
Васильевна**  
зав. отделом  
ИСЭРТ РАН



**Кожевников  
Сергей  
Александрович**  
н.с. ИСЭРТ РАН,  
к.э.н.



**Лукин  
Евгений  
Владимирович**  
н.с. ИСЭРТ РАН,  
к.э.н.



**Орлова  
Виктория  
Станиславовна**  
доцент ВоГУ,  
к.э.н.



**Чекавинский  
Александр  
Николаевич**  
зам. зав. отделом  
ИСЭРТ РАН,  
к.э.н.

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| <i>Ильин В.А. Предисловие к изданию</i> ..... | 7  |
| <i>Предисловие к тому 3</i> .....             | 13 |

### **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ**

|                       |    |
|-----------------------|----|
| <i>Введение</i> ..... | 16 |
|-----------------------|----|

#### **Глава 1. Местное самоуправление – главный фактор социально-экономического развития территорий**

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Современная организация муниципального управления<br>в России ..... | 19 |
| 1.2. Проблемы становления института местного<br>самоуправления .....     | 32 |
| 1.3. Концепции управления развитием муниципальных<br>образований .....   | 38 |
| 1.4. Современные методы управления локальными<br>территориями .....      | 51 |

#### **Глава 2. Состояние и тенденции развития муниципальных образований**

|   |     |
|---|-----|
| 2.1. Вопросы становления местного самоуправления в регионе... ..                                  | 66  |
| 2.2. Уровень социально-экономического развития<br>муниципальных районов Вологодской области ..... | 78  |
| 2.3. Социально-экономический потенциал локальных<br>территорий .....                              | 101 |
| 2.4. Финансовые проблемы территорий .....   | 117 |

#### **Глава 3. Перспективы развития локальных территорий**

|   |     |
|---|-----|
| 3.1. Межмуниципальное сотрудничество как фактор<br>активизации социально-экономического развития .....                | 133 |
| 3.2. Повышение эффективности взаимодействия<br>муниципалитетов и региональных органов<br>государственной власти ..... | 148 |
| 3.3. Пути повышения финансовой самостоятельности<br>территорий .....  | 164 |
| 3.4. Мониторинг как механизм обратной связи<br>в муниципальном управлении .....                                       | 181 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <i>Заключение</i> ..... | 197 |
|-------------------------|-----|

|   |     |
|---|-----|
| <i>Список использованных источников</i> ..... | 199 |
|---|-----|

## **ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ КРУПНОГО ГОРОДА: СОСТОЯНИЕ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ**

|   |     |
|---|-----|
| <i>Введение</i> .....   | 208 |
| <b>Глава 1. Оценка и направления повышения эффективности реализации экономического потенциала крупного города</b> |     |
| 1.1. Теоретико-методические аспекты оценки валового городского продукта .....                                     | 209 |
| 1.2. Основные тенденции реализации экономического потенциала .....  | 217 |
| 1.3. Приоритеты, направления и организационно-экономические инструменты роста валового городского продукта .....  | 228 |
| <b>Глава 2. Состояние и перспективы развития промышленности</b>   |     |
| 2.1. Тенденции и проблемы развития обрабатывающих производств .....   | 245 |
| 2.2. Стратегические задачи и ориентиры функционирования промышленности .....                                      | 270 |
| <b>Глава 3. Стимулирование жилищного строительства</b>  |     |
| 3.1. Состояние жилищного строительства .....  | 293 |
| 3.2. Направления развития малоэтажного домостроения .....   | 307 |
| <i>Заключение</i> .....   | 323 |
| <i>Литература</i> .....   | 327 |

## **СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ РЕСУРС ТУРИЗМА**

|   |     |
|---|-----|
| <i>Введение</i> .....   | 332 |
| <b>Глава 1. Теоретические аспекты инвестирования туристской сферы</b> |     |
| 1.1. Особенности и сущность инвестиций в сфере туризма .....          | 335 |
| 1.2. Зарубежный опыт инвестирования в туризм .....                    | 343 |
| 1.3. Отечественный опыт привлечения инвестиций в сферу туризма .....  | 354 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Глава 2. Анализ инвестиционных процессов и оценка инвестиционной привлекательности туристской индустрии региона</b>   |     |
| 2.1. Особенности инвестиционных процессов в отраслях экономики региона .....   | 364 |
| 2.2. Методические подходы к оценке инвестиционной привлекательности .....  | 373 |
| 2.3. Оценка инвестиционной привлекательности сферы туризма региона .....   | 377 |
| <b>Глава 3. Основные направления и механизмы привлечения инвестиций в туризм</b>   |     |
| 3.1. Пути привлечения инвестиций в туристскую сферу.....   | 386 |
| 3.2. Предпосылки и экономическое обоснование формирования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа .....  | 401 |
| 3.3. Организационный и экономический механизмы функционирования туристско-рекреационной зоны в Вологодской области .....   | 412 |
| <b>Глава 4. Разработка и обоснование инвестиционного межмуниципального проекта (на примере туристской дестинации «Белоозеро»), реализуемого в рамках региональной туристско-рекреационной зоны</b> |     |
| 4.1. Социально-экономические условия формирования площадки для реализации проекта .....  | 423 |
| 4.2. Экономическая оценка эффективности межмуниципального инвестиционного проекта .....  | 439 |
| <i>Заключение</i> .....  | 453 |
| <i>Литература</i> .....  | 455 |
| <i>Глоссарий</i> .....   | 460 |
| <i>Приложения</i> .....  | 465 |
| <br>   |     |
| Авторы тома 3 научных трудов .....   | 489 |

**ДЛЯ ЗАМЕТОК**

*Научное издание*

## **ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ**

Научные труды 2011–2015 гг.

В 6 томах

Под научным руководством д.э.н., проф., засл. деят. науки РФ

**Ильина В.А.**

### **Том третий**

Социально-экономическое развитие  
локальных территорий

Редакционная подготовка  
Оригинал-макет  
Корректор

Л.Н. Воронина  
Т.В. Попова  
Н.С. Киселева

---

Подписано в печать 01.10.2015.

Формат 70×108/16. Печать цифровая.

Усл. печ. л. 43,4. Тираж 500 экз. Заказ № 250.

---

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки  
Институт социально-экономического развития  
территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а

Телефон: 59-78-03, e-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-307-1



9 785932 993071

ISBN 978-5-93299-310-1



9 785932 993101