



УСКОВА
Тамара Витальевна
доктор экономических
наук, доцент,
зам. директора ИСЭРТ РАН
tvu@vscc.ac.ru

УДК 332.12

ББК 65.050.22

© Ускова Т.В.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ И ЗАДАЧИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАУКИ

В статье поднимаются основные проблемы становления в РФ института местного самоуправления. Выявлены главные тенденции социально-экономического развития муниципальных образований, которые свидетельствуют о сложности процессов социально-экономической и общественно-политической трансформации российского общества. Обосновывается необходимость научно-методического обеспечения управления социально-экономическими процессами территорий. Формулируются задачи экономической науки по решению этой проблемы.

Развитие территорий, местное само-управление, эффективность самоуправления, методы управления территориями, научное обеспечение.

Повышение ответственности территорий за решение социально-экономических вопросов является общей закономерностью мирового экономического развития. Для Российской Федерации этот вопрос приобрёл особую остроту в пореформенный период, когда экономические и социально-политические преобразования, начатые в 1990-х годах, сопровождались децентрализацией власти, передачей на места полномочий и приобретением регионами самостоятельности в решении вопросов социально-экономического развития. Вместе с тем трансформация социальных и хозяйственных отношений осуществлялась без прочной теоретико-методологической и методической базы управления этими процессами. Результатом преобразований стало резкое снижение роли государства в регулировании экономических процессов, противостояние между федеральным центром и субъектами Феде-

рации, ослабление внутрироссийских экономических связей, обострение социально-экономических проблем территорий и, как следствие, снижение благосостояния россиян.

С возрождением в России института местного самоуправления вопрос социально-экономического развития подведомственных территорий был передан на этот уровень власти. Вместе с тем местное самоуправление в его истинном значении пока только формируется. Его исторические традиции возрождаются в новых условиях, преодолевая ряд проблем организационного, правового, экономического характера. Поэтому не случайно как никогда остро стоит вопрос о выборе наиболее эффективных форм самоорганизации населения и местного самоуправления. 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 [12].

Как показывают исследования, проводимые ИСЭРТ РАН, главным принципом, положенным в основу возрождения в Российской Федерации в начале 1990-х годов местного самоуправления, 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 50% субъектов Федерации, среди которых и Вологодская область, пошли по пути превращения в муниципальные образования крупных административных единиц – районов и городов.

Принятый в сентябре 1995 года Законодательным собранием области закон «О местном самоуправлении в Вологодской области» закрепил так называемую районную модель местного самоуправления. Были сформированы двадцать восемь муниципальных образований, из них два – в городах Вологде и Череповце и двадцать шесть – в районах.

Возрождение института местного самоуправления в Вологодской области, как и в целом в России, проходило не просто. Полностью использовать потенциал местного самоуправления не удалось по ряду причин, в числе которых:

- отсутствие организационного единобразия моделей местного самоуправления;
- нечёткое определение компетенций муниципалитетов;
- несоответствие доходов муниципальных образований расходным обязательствам;
- непроработанность механизмов взаимодействия с органами государственной власти и другие [4].

На более полное использование возможностей института местного самоуправления направлен новый этап его реформирования, старт которому был дан вступившим в действие с 1 января 2006 года законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ. Вологодская область вошла в число регионов, на территории которых проходила апробация основных положений данного закона. С 2006 года в области реализуется двухуровневая модель местного самоуправления, создано 372 муниципальных образования, из них: 2 городских округа, 26 районных муниципальных образований, 344 городских и сельских поселения.

Исследования, проводимые ИСЭРТ РАН по оценке эффективности функционирования института местного само-

управления [11], показывают, что за период 2006 – 2011 гг. в Вологодской области существенно сократилась доля глав муниципалитетов, положительно оценивающих результаты изменений, произошедших 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. 1).

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%). Потенциальную угрозу функционированию сельских поселений создаёт неблагоприятная демографическая ситуация (так считают почти 70% руководителей сельских поселений): в результате сокраще-

ния 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. 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).

Главы муниципальных образований 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

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

Вариант ответа	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

Таблица 2. Оценка изменения возможностей для управления социально-экономическим развитием муниципального образования (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	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

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).

В целом основными проблемами местного самоуправления являются следующие.

Во-первых, слабая законодательная проработанность сущности местного самоуправления, концептуальных, теоретических, правовых и социокультурных основ его организационно-экономической реализации.

Во-вторых, низкая ресурсная обеспеченность в первую очередь финансовыми средствами, квалифицированными кадрами, имущественной и материальной базой.

Проблема недостаточной обеспеченности финансовыми ресурсами очень остро стоит в большинстве муниципальных образований. В особенно тяжёлой ситуации оказались сельские поселения, 87% глав которых в 2011 г. оценили обеспеченность собственными доходами как «крайне низкую» и «низкую» (табл. 3).

Что касается материальной базы муниципалитетов, то имущество имеет

большой моральный и физический износ. В частности, это объекты социальной инфраструктуры. У муниципальных образований не хватает средств даже на их содержание.

С переходом к двухуровневой системе в каждом муниципальном образовании должен быть сформирован собственный профессиональный персонал для управления развитием и ключевыми сферами жизнеобеспечения. И хотя в 2011 году по сравнению с 2006 годом ситуация существенно улучшилась, 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».

Отсутствие финансово-экономической базы не позволяет органам самоуправления эффективно выполнять возложенные на них функции по обеспечению жизнедеятельности населения, социально-экономическому развитию территорий. В этих условиях они вынуждены ряд полномочий передавать на районный уровень, что делает двухуровневую модель местного самоуправления фиктивной.

В-третьих, слабость информационного обеспечения, которая проявляется в первую очередь в отсутствии полномас-

Таблица 3. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос: «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования собственными доходами и доходами всего» (в % от числа ответивших)

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

штабной системы муниципальной статистики, формируемой на единой методологической основе.

В-четвёртых, низкая эффективность взаимодействия со «стратегическими субъектами» развития российских территорий, обусловленная в основном несопадением интересов.

В-пятых, пассивность местного населения. Институт местного самоуправления в своём развитии опирается на гражданские инициативы населения. Но, как показывают исследования, население не связывает решение своих проблем с местной администрацией, равнодушно относится к мероприятиям, проводимым органами местного самоуправления, не проявляет инициативы в управлении. По мнению большей части руководителей местных администраций, на протяжении 2006 – 2011 гг. активного участия в осуществлении местного самоуправления среди населения не наблюдается (табл. 4).

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%) считает, что муниципальный уровень управления должен быть представлен только на районном уровне (табл. 5).

Вместе с тем с созданием поселенческого уровня местного самоуправления потребовалось разделение экономической базы между поселениями и районами, внесение изменений в доходные источники, что значительно ухудшило бюджетную ситуацию в районном звене. Снижение нормативов отчислений от налогов и сборов, зачисляемых в районные бюджеты, привело в 2006 году к существенному снижению их собственных доходов¹. Так, если в 2005 году в семи муниципальных районах доля собственных доходов в общем объёме средств достигала 50% и более, то в 2006 году ни один из районов области не смог самостоятельно сформировать свой бюджет даже наполовину.

Таблица 4. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как, по Вашему мнению, изменилась социальная активность населения за предыдущий год?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования					
	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

Таблица 5. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, муниципальный уровень управления территориями...» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	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

¹ Например, уменьшение в Вологодском районе норматива отчислений от уплаты налога на доходы физических лиц (одного из наиболее значимых) с 84 до 29,9% привело к сокращению объёма поступлений в бюджет более чем в 2,2 раза.

Анализ социально-экономического развития районных 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 инфраструктур, снижение уровня и качества жизни населения и др. Всё большую актуальность приобретает проблема внутрорегиональной социально-экономической дифференциации. 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. 6).

Всё более устойчивой становится тенденция концентрации производственной деятельности на территориях, расположенных около крупных городов. Так, по итогам 2010 году на пять из двадцати шести районов Вологодской области, находящихся в пригородах Вологды и Череповца, приходилось 75% всего объёма промышленной, 66 – сельскохозяйственной продукции, 57% инвестиций.

Пример Вологодской области – не исключение. Аналогичная ситуация и в других российских регионах. Таким образом, можно говорить о нарастании поляризации отдельных районов: некоторые 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 [2, 12].

Решение обозначенных выше и других проблем территорий невозможно без прочной теоретико-методологической базы.

Таблица 6. Соотношение максимального и минимального значения 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

Отметим, что российские учёные не остаются в стороне от решения насущных проблем территорий. Теоретико-методологические основы региональной социально-экономической политики ими уже заложены. Вместе с тем всё ещё нерешёнными остаются некоторые вопросы, недостаточное методическое обеспечение (или его отсутствие) которых сдерживает социально-экономическое развитие территорий.

На наш взгляд, требуются исследования содержания и экономической сущности такой категории, как локальные территории, развитие научных основ их функционирования и разработка методов управления локальными территориями. Имеется острая необходимость выявления места муниципальных образований в локальных территориальных системах, углубления теоретических исследований по вопросам социально-экономического развития муниципальных образований, повышения их экономической самостоятельности и конкурентоспособности, эффективности организации местного самоуправления.

Не теряет своей актуальности проблема совершенствования региональной социально-экономической политики, методологии и методического инструментария управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне. Вопросы перехода к стратегическим формам управления социально-экономическим развитием территорий находятся в поле зрения ИСЭРТ РАН, в работах которого [7 – 9, 12] представлены методология стратегического планирования и механизмы реализации стратегий социально-экономического развития территорий. Методический инструментарий апробирован при разработке стратегий социально-экономического развития ряда муниципальных районов Вологодской области.

Однако результаты исследований свидетельствуют о том, что документы стратегического характера имеют не все муниципальные образования даже районного уровня. О наличии стратегий социально-экономического развития поселений, особенно сельских, вообще говорить не приходится. Кроме того, имеющиеся стратегии часто носят формальный характер. Это и заставляет усомниться в продуктивности региональной социально-экономической политики, направленной на выравнивание уровней экономического развития территорий. Следовательно, методический инструментарий разработки стратегий социально-экономического развития территорий нуждается в совершенствовании, конкретизации.

Дальнейшего развития требуют методики применения таких инструментов региональной социально-экономической политики, как агломерации и кластеры. Научные работы в этом направлении представлены как отечественными [1, 3, 5, 6, 10, 13], так и зарубежными учёными [14, 15].

Однако на практике формирование таких систем происходит крайне медленно.

Перспективным для региональной экономической науки является также развитие теории и методологии управления устойчивым социально-экономическим развитием муниципальных образований, в том числе:

- развитие методов повышения эффективности использования финансово-экономического потенциала муниципалитетов;
- совершенствование механизма межмуниципального взаимодействия;
- развитие теоретико-методологических основ межбюджетных отношений на уровне «регион-муниципалитет»;
- разработка методов повышения инновационности и конкурентоспособности экономики муниципальных образований;

- разработка методов и инструментария снижения уровня внутрирегиональной дифференциации;

- совершенствование методического инструментария повышения устойчивости местного самоуправления.

Развитие теории и методологии региональной экономики, несомненно, будет

способствовать решению социально-экономических проблем территорий и повышению на этой основе уровня и качества жизни россиян. Применение же научных наработок на практике напрямую зависит от политической воли властных структур как в центре, так и на местах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дранев, Я.Н. Кластерный подход к экономическому развитию территорий // Практика экономического развития территорий: опыт ЕС и России. – М.: Сканрус, 2001. – 144 с.
2. Ильин В.А., Ускова Т.В. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации // Федерализм. – 2012. – № 3 (67) – С. 7-18.
3. Лаппо Г. Городские агломерации СССР-России: особенности динамики в XX в. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rusrev.org/content/review/print.asp?ida=1924>
4. Местное самоуправление в сельском районе: тенденции, проблемы, перспективы / кол. авт. под рук. В.А. Ильина, В.И. Чиркова. – Вологда: Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН, 2005. – 196 с.
5. Нецадин А., Прилепин А. Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России // Общество и экономика. – 2010. – № 12. – С. 121-139.
6. Производственные кластеры и конкурентоспособность региона [Текст]: монография / колл. авт. под рук. Т.В. Усковой. – Вологда: Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2010. – 246 с.
7. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / под общей ред. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.
8. Региональная стратегия экономического роста – 2015. – М.: Наука, 2007. – 244 с.
9. Стратегия развития региона / кол. авт. под рук. д.э.н., проф. В.А. Ильина. – М.: Academia, 2006. – 192 с.
10. Татаркин А., Лаврикова Ю., Высокинский А. Развитие экономического пространства Российской Федерации на основе кластерных принципов // Федерализм. – 2012. – № 1. – С. 45-60.
11. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона / Т.В. Ускова. – Вологда: Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2009. – 355 с.
12. Ускова Т.В., Гутникова Е.А. Проблемы функционирования и направления развития института местного самоуправления // Федерализм. – 2012. – № 1. – С. 127-136.
13. Формирование городской агломерации: учеб. пособие / В.А. Ильин, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев, Л.Г. Иогман, Л.В. Дубиничева, Т.В. Ускова. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 126 с.
14. Enright M.J. Why Clusters are the Way to Win the Game // World Link, No: 5, July/August. – 1992. – С. 24,25.
15. Porter, M.E. The Competitive Advantage of Nations, London: MacMillan, 1990.