

Федеральное агентство
научных организаций

Российская
академия наук

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



ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов

Региональная политика территориального развития

Вологда
2015

ББК 65.9(2Рос-4Вол)
УДК 332.14(470.12)
У75

Публикуется по решению
Ученого совета ФГБУН ИСЭРТ РАН

Ускова, Т.В.

У75 **Региональная политика территориального развития** [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).

ISBN 978-5-93299-305-7

**Под научным руководством
доктора экономических наук Т.В. Усковой**

Монография посвящена актуальным вопросам региональной политики по развитию муниципальных образований. Предложены балльная методика её оценки и направления повышения эффективности, в частности такие как создание шести управленческих округов, координационного совета по развитию муниципальных образований, алгоритм выбора формы осуществления территориальных преобразований; обобщены рекомендации по согласованию стратегических документов субъекта РФ и муниципальных образований.

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

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

Рецензенты:

Е.С. Губанова

заведующий кафедрой финансов и кредита
Вологодского государственного университета
доктор экономических наук, профессор

К.А. Гулин

заместитель директора,
заведующий отделом проблем научно-технологического развития
и экономики знаний ИСЭРТ РАН
доктор экономических наук

ISBN 978-5-93299-305-7

© Ускова Т.В, Ворошилов Н.В., 2015
© ФГБУН ИСЭРТ РАН, 2015

ВВЕДЕНИЕ

С началом трансформационных процессов в большинстве регионов страны произошло обострение социальных и экономических проблем, обусловленное спадом производства, снижением инвестиционной активности, ухудшением качества жизни населения. Основными причинами сложившейся ситуации являются недостаток финансирования, несовершенство законодательства, недостаточное взаимодействие органов власти.

Не менее важным фактором, определяющим социально-экономическое положение субъекта РФ, выступает наличие эффективной региональной политики, которая должна своевременно адаптироваться к изменяющимся условиям. В России, как и в большинстве федеративных государств, существует 3 уровня управления, на самый нижний из которых (муниципальный) переданы функции и полномочия по обеспечению условий жизни населения, вовлечению местных ресурсов в экономический оборот. Вместе с тем решение большинства вопросов и проблем социально-экономического развития возможно лишь при согласованном и эффективном взаимодействии разных уровней власти. Хотя в ряде случаев приоритеты, цели, задачи органов региональной и муниципальной власти могут различаться. Важно также, чтобы региональная политика учитывала специфику, потенциал, возможности развития различных территорий.

Следует отметить, что в основном российские муниципалитеты по-прежнему остаются дотационными и не имеют возможности самостоятельно, эффективно и в полном объеме решать свои социальные

и экономические проблемы. В целях их решения и для разграничения функций, полномочий и ответственности между уровнями власти в этой сфере 6 октября 2003 г. был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, положивший начало очередной муниципальной реформе в стране. В новый закон о местном самоуправлении на протяжении 10 лет внесено более 100 изменений. Это приводило к постоянному реформированию института местного самоуправления (закрепление за ним решения новых вопросов местного значения, уточнение и изменение элементов системы муниципального управления и др.). Однако многие цели этой реформы пока ещё остаются не достигнутыми из-за множества нерешённых законодательных, организационных, финансовых, кадровых проблем. Поэтому органы власти субъектов РФ вынуждены искать и разрабатывать способы активизации развития муниципальных образований, обеспечения необходимых стандартов жизни на всех своих территориях путём урегулирования нормативно-правовых вопросов, модернизации системы межбюджетных отношений, консультирования, обучения муниципальных служащих и т.д.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы совершенствования региональной политики, ориентированной на развитие муниципальных образований, и определения ее приоритетных направлений в этой сфере. Об эффективности такой политики во многом свидетельствуют позитивные тенденции в решении основных экономических и социальных проблем, наличие четких территориальных приоритетов и механизмов в стратегии и программах развития региона.

Отсюда важными научными задачами являются следующие:

- определение теоретико-методологических основ и границ региональной политики по управлению развитием муниципальных образований и разработка методики оценки ее эффективности;
- анализ социально-экономического развития и проблем развития муниципальных образований региона в постсоветский период; действий по их развитию, предпринимаемых органами власти, и оценка их эффективности;
- обоснование и разработка мероприятий по повышению эффективности региональной территориальной политики.

Этим вопросам и посвящена данная монография. Объектом исследования является регион как сложная социально-экономическая система, состоящая из муниципальных образований. Предметом исследования

выступает эффективность региональной политики по управлению развитием муниципальных образований. Информационной базой исследования послужили работы отечественных и зарубежных ученых, материалы Федеральной службы государственной статистики, результаты опросов, проведенных специалистами ИСЭРТ РАН, данные отчетов и докладов, размещенных в сети Интернет. В исследовании предмета и решении поставленных задач использовались методология системного анализа, методы логического и экономико-статистического анализа.

Практическая значимость результатов представленного в монографии исследования заключается в разработке методологических основ и конкретных рекомендаций по управлению социально-экономическим развитием территории, реализация которых будет способствовать повышению эффективности региональной политики, а также результативности взаимодействия регионального и муниципального уровней власти.

1. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В УСЛОВИЯХ РЫНКА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

1.1. Цели, методы, инструменты реализации региональной политики территориального развития

Система власти и управления в России, как и в большинстве стран мира, имеет несколько уровней: федеральный, региональный (как правило, крупные территориальные части страны) и местный (города, сёла, деревни). За каждым из них закреплены свои функции и полномочия. Вместе с тем решение ряда социально-экономических проблем возможно лишь при объединении усилий различных уровней публичной власти, в частности, в таких сферах как экономическое развитие, обеспечение условий жизнедеятельности населения (ЖКХ и благоустройство территории, транспорт и дорожное хозяйство), образование, здравоохранение и социальная защита населения.

Наиболее эффективно решать многие вопросы можно именно на самом нижнем уровне публичной власти – муниципальном, поскольку он позволяет учитывать специфику территорий, их ресурсы и условия, конкретные потребности и интересы населения.

Как отмечает академик А. Некипелов, для модернизации общественно-экономических отношений, поиска и использования незадействованных ресурсов развития России и ее регионов необходима перестройка механизмов функционирования экономики на всех уровнях территориальной системы [51]. Поэтому одной из главных предпосылок

экономического развития региона является развитие входящих в его состав территорий. Обусловлено это тем, что именно на местах формируются те социально-экономические параметры, которые в конечном счёте определяют состояние региональной экономики в целом [82].

По мнению ряда исследователей, минимальными объектами развития в современных российских условиях выступают минимальные по площади территории, обладающие признаком политической управляемости, находящиеся в рамках границ административно-территориального деления страны. Такими ячейками являются муниципальные образования [27].

Большое внимание к территориальному уровню связано с формированием органов местного самоуправления, главную цель деятельности которых представляет обеспечение комплексного социально-экономического развития территории. Для осуществления этого муниципальные органы власти наделены соответствующим юридическим статусом, они обладают определенными полномочиями и возможностями самоуправления, самоорганизации, самофинансирования, самоуправления.

В частности, на муниципальный уровень передана ответственность за создание и поддержание условий воспроизводства и совершенствования «человеческого фактора». Здесь происходит формирование таких важнейших сфер, обеспечивающих жизнедеятельность населения, как дошкольное, среднее, профессиональное образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, культура, охрана окружающей среды. На местах на три четверти удовлетворяются социальные потребности населения – в местных бюджетах сосредоточено около 60% бюджетных расходов на социальную сферу.

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 [106]. Экономическое развитие территории во многом зависит от результата функционирования хозяйствующих субъектов. Муниципальные образования являются естественной окружающей средой предприятий и организаций, а органы местного самоуправления формируют для этих экономических агентов комплекс необходимых условий, главное среди которых – воспроизводство ресурсов [76]. Поэтому именно в локальных территориях формируется значительная доля добавленной стоимости всех стран, а создаваемые условия в основном определяют конкурентоспособность производимых товаров [110].

Большая роль отводится органам местного самоуправления и в процессе перехода экономики на инновационный путь развития, что предполагает создание на территории высокоорганизованной среды. Как показывает практика развитых стран, этот процесс не обеспечивается прорывом в нескольких точках (например, крупных городах), он становится реальностью, когда охватывает все пространство страны [50]. То есть обеспечение комплексного социально-экономического развития территорий позволит осуществить переход от отдельных точек («полюсов роста») к «территориям роста», реализовать «стратегию прорыва».

Кроме того, органы местного самоуправления выступают как структурный элемент в системе публичного управления. Для эффективного разграничения полномочий между разными уровнями власти используется принцип субсидиарности, то есть «в ведение разных уровней включены те вопросы, которые на данном уровне могут решаться наиболее эффективно, с оптимальным результатом»¹ [8, 101]. Для достижения целей и приоритетов регионального развития необходимо согласованное взаимодействие субъекта РФ и муниципальных образований. В то же время устойчивость социально-экономического развития территорий в значительной мере зависит от политики региона по отношению к муниципальным образованиям. Под региональной политикой по развитию муниципальных образований, на наш взгляд, следует понимать деятельность региональных органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований в целях обеспечения комплексного и устойчивого развития региона.

Вместе с тем особенности российского федерализма, налогово-бюджетной системы и результаты всех реформ местного самоуправления в России (начала – середины 1990 и середины 2000-х годов) не позволяют говорить о самостоятельности и независимости муниципальных образований. Большинство из них по-прежнему остаются дотационными, а львиную долю в их бюджетах составляют субвенции из вышестоящих бюджетов на реализацию переданных полномочий, государственные субсидии на софинансирование отдельных расходов.

¹ Вместе с тем ряд исследователей рассматривают этот процесс как «стремление центра передать на региональный и муниципальный уровень ответственность за поддержание социально-экономического развития страны» (источник: Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-36).

В этой ситуации главной целью региональной политики должно стать повышение эффективности использования и увеличение потенциала входящих в субъект РФ муниципальных образований, обеспечение их стабильного развития и решения всех вопросов местного значения, рост уровня жизни и комфортности проживания населения.

В числе основных задач региональной политики следует выделить:

- поддержку необходимых территориальных пропорций в развитии экономики региона, недопущение чрезмерной дифференциации территориальных образований по уровню экономического развития;

- опережающее развитие наиболее перспективных, но развивающихся недостаточными темпами муниципальных образований; повышение за счет этого сбалансированности пространственного регионального развития;

- поддержку в максимально возможной мере экономики депрессивных муниципальных образований, в том числе за счет использования форм прямой поддержки;

- формирование эффективных (с позиций выравнивания уровня развития экономики различных муниципальных образований) межмуниципальных связей, пространственная интеграция сильных и слабых в экономическом отношении муниципальных образований [97].

К основным *направлениям региональной политики*, касающимся муниципального развития, относятся:

1. Планирование территориального развития региона, выделение территориальных зон, формирование «опорных каркасов», управленческих округов. Определение роли и места территориальных образований в обеспечении устойчивого развития региона, преобразование территориальной структуры (объединение муниципальных образований, объединение администрации района и поселения, являющегося центром района и т.д.).

2. Организация межбюджетных отношений, выравнивание бюджетной обеспеченности территорий, софинансирование с местными бюджетами отдельных расходов, финансирование переданных государственных полномочий, стимулирование органов МСУ к повышению эффективности расходов и увеличению собственной доходной базы.

3. Финансирование и софинансирование государственных программ развития социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры территориальных образований.

4. Создание и приоритетное развитие отдельных территориальных образований и зон: особых экономически зон, промышленных и индустриальных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, специализированных институтов территориального развития по привлечению инвестиций.

5. Повышение эффективности местного самоуправления, предусматривающее разработку и реализацию специальных программ.

Кроме того, типичными направлениями деятельности государства по проведению региональной политики являются: выделение «нуждающихся» районов, по отношению к которым государство должно проводить особую региональную политику; «реанимация» депрессивных районов; «стимулирующая» политика; «компенсирующая» политика [98]. Особенно важна взаимосвязь задач регионального и муниципального развития, поскольку любой экономический объект, хозяйственный комплекс размещаются на территории какого-то конкретного муниципального образования. Именно здесь «физически» протекают процессы развития экономики и социальной сферы.

Региональная политика, реализуемая на разных территориальных уровнях, должна опираться на систему принципов, которыми обязаны руководствоваться федеральные, региональные и муниципальные органы управления. Наиболее важными среди них авторы [105] выделяют следующие.

- Принцип единства действий и разделения полномочий между властными структурами. Региональная политика, проводимая на всех уровнях и подчиняющаяся общей социальной цели, должна быть согласована по времени, ресурсам, приоритетам. В то же время необходимо разделение функций и сфер деятельности региональной политики, проводимой конкретными органами управления. Отношения между властными структурами должны строиться на основе партнерства и сотрудничества.

- Принцип непротиворечивости. Региональная политика, являясь преломлением общегосударственной и региональной стратегии, не должна ей противоречить. Реализация данного принципа предполагает необходимость соблюдения главенства Конституции РФ и федеральных законов над местными указами, постановлениями, законами, политическими решениями.

- Принцип приоритетности. Разработка и реализация региональной политики должна осуществляться на основе ранжирования решаемых вопросов, выделения мероприятий, имеющих для региона приоритет-

ное значение. При ограниченности средств и ресурсов «распыление» их по территории регионов представляется крайне неэффективным и расточительным. В этих условиях желательна концентрация инвестиций в наиболее прогрессивных сферах и центрах, которые могут стать «полюсами» (фокусами) роста. Интенсивное их развитие позволит не только быстро окупить вложения, но и оживить прилегающую территорию.

- Принцип компромиссов. Региональная политика призвана решить совокупность территориальных проблем, возникших в результате обострения противоречий между функциональными блоками в структуре регионов, центром и периферией, а также интересами территорий и органов управления и т.д. Решение большинства проблем возможно лишь путем согласования интересов на компромиссной основе.

- Принцип эффективности. Разработка и реализация региональной политики, принятие управленческих решений осуществляются лишь в том случае, если приносят социальный, экономический и экологический эффект. Эффективность становится тем критерием, которым руководствуются при выборе вариантов социально-экономического развития регионов.

Внутреннее содержание региональной политики можно раскрыть в виде двух блоков: функционально-реализационного и функционально-типологического (рис. 1.1).

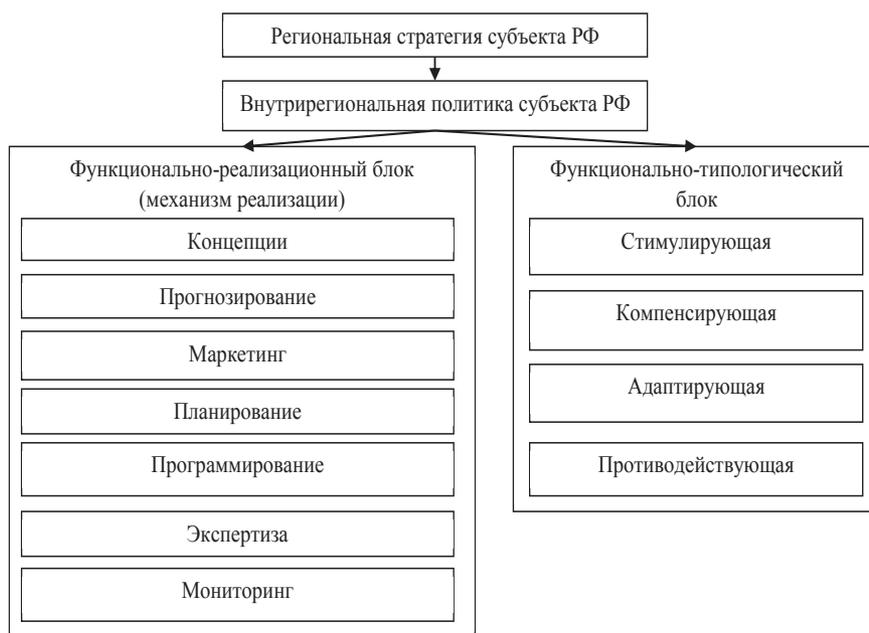


Рисунок 1.1. Структурно-функциональные блоки внутрирегиональной политики

Функционально-реализационный блок, представляющий собой механизм реализации, включает в себя прежде всего разработку концепций, стратегий развития территорий региона (муниципальных образований), определяющих территориальные приоритеты, механизмы пространственного развития (полюса, локомотивы, коридоры развития, создание управленческих округов и т.д.). В условиях неопределенности и динамичности социально-экономических процессов весьма актуальной является разработка сценариев, прогноза развития региона и муниципальных образований.

Не менее важную роль в реализации региональной политики играет маркетинг, способствующий реализации конкурентного потенциала территорий. Он включает в себя формирование имиджа и брендов муниципалитетов, их представление на выставках, ярмарках, форумах с целью привлечения инвесторов, туристов и потенциальных мигрантов.

Необходимым условием достижения комплексного и устойчивого развития территорий является согласование планов, стратегий и программ развития региона и муниципальных образований. Для реализации приоритетов, стратегий регионального развития большое значение имеют целевые программы, в том числе в экономической и социальной сфере, которые также должны включать территориальный аспект, и программы поддержки, активизации развития отдельных территорий, например моногородов. Особое внимание следует уделить экспертизе принимаемой региональной политики и концепций, стратегий, планов, программ, других нормативно-правовых актов (в том числе схем территориального планирования районов и генпланов поселений и городских округов). Экспертиза служит необходимым условием формирования единого регионального правового пространства и системы территориального планирования в регионе, обеспечивает учёт интересов всех заинтересованных сторон. Мониторинг реализации региональной политики, проводимый на регулярной основе, позволяет оценить тенденции социально-экономического развития территорий, определить ключевые проблемы, решение которых требует приоритетного финансирования из регионального бюджета, скорректировать механизм взаимодействия с муниципалитетами.

Функционально-типологический блок региональной политики отражает содержание её основных функций, воздействующих на территориальное развитие:

1. Стимулирующая региональная политика направлена на ускорение регионального развития путем поощрения новых видов деятельности,

общественных отношений, инфраструктурной и информационной подготовки территории.

2. Компенсирующая региональная политика осуществляется с целью смягчения негативных явлений и процессов путем перераспределения доходов, предоставления дополнительных дотаций, льгот отсталым и депрессивным территориям.

3. Адаптирующая региональная политика содействует приспособлению жизнедеятельности людей к природным и хозяйственным условиям территории.

4. Противодействующая региональная политика носит негативный характер и проявляется по причине некомпетентности работников управления. Она может сдерживать объективный процесс регионального развития и одновременно стимулировать тупиковые процессы [105].

Изучение отечественного и зарубежного опыта реализации государственной региональной политики показывает, что существует два основных подхода к развитию территорий: политика выравнивания и политика поляризованного развития. Первый предусматривает обеспечение относительно равных условий жизни населения и хозяйствования, обеспечение одинаковых подходов ко всем территориям. Второй – выделение и поддержку территорий (полюсов, центров, точек, локомотивов развития, опорных регионов, коридоров развития), имеющих существенные конкурентные преимущества, которые окажут инновационное воздействие на соседние территории (см. в табл. 1.1).

На наш взгляд, региональная политика в отношении развития муниципальных образований должна включать в себя элементы обоих под-

Таблица 1.1. **Содержание политики выравнивания уровня территорий регионов и поляризованного развития**

Государственная региональная политика	Политика выравнивания уровня развития территорий	Поляризованное развитие
Цель	Достижение однородности социально-экономического развития территорий, а в более поздних версиях – обеспечение равной доступности бюджетных услуг для граждан на всей территории страны	Повышение капитализации регионов в геоэкономическом масштабе*, создание «точек превосходства», обеспечивающих инновационное воздействие на остальные территории
Основные параметры	Выделение регионов на основе усредненного (сбалансированного в стране) социально-экономического потенциала** Оказание государственной помощи данным регионам. Нерыночные ориентиры политики	Создание «зон роста» – «опорных регионов», генерирующих инновационную волну (эффект просачивания). Ориентация на рыночное доминирование территорий. Требования к «полюсам роста»: географическое положение, собственные ресурсы развития, потенциальная капитализация региона

Административно-территориальное деление	Выделение географически сопряженных территорий, признание за административно-территориальными единицами одного уровня одинакового правового статуса	Укрупнение юрисдикции для выделения системы «опорных регионов» внутри страны, признание за ними другого статуса, чем у обычных административно-территориальных единиц, а также формирование бюджета развития данных регионов, системы совместных проектов, единой системы контроля и управления проектами
Базовый механизм управления	Администрирование, перераспределение бюджетных доходов	Стратегические частно-государственные партнерства, стимулирование местных инициатив, демонстрационные программы (поддержка отдельных территорий в качестве преференций за реформы и программы)
Эффективность	Эффективны в рамках текущего бюджетного планирования с точки зрения перераспределения бюджетных доходов	Эффективны для обеспечения конкурентоспособности страны при сроках реализации проектов 10–15 лет
Порядок отбора регионов для поддержки	«Последовательный» порядок, заключающийся в отборе регионов по критериям и системам выделения, разработка программы ведомствами, запуск и оценка Например, структурные фонды ЕС: а) Европейский фонд ориентации и гарантий в области сельского хозяйства; б) Европейский социальный фонд; в) Европейский фонд регионального развития; г) Финансовый инструмент ориентации рыболовства; д) Европейский фонд содействия экономическому сближению государств-членов (Европейский фонд сплочения – конвергенции) и др.	«Синхронный» порядок, представляющий собой конкурс программ. Например, специальные фонды ЕС: а) межрегиональные программы «Интеррег»; б) специальные программы городских ареалов; в) программы инновационных действий и др.
* В геоэкономическом пространстве доминируют те регионы, на территории которых стоимость большинства активов (в первую очередь финансов и человеческого капитала) является наивысшей, а сам объем находящихся в управлении активов – наибольшим. ** Для ЕС основным индикатором выступает уровень ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по Евросоюзу. Источник: Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://archive.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&PageID=148		

ходов, но с преобладанием концепции поляризованного развития. Этот вывод основывается на том, что в силу огромной территории России и различий регионов и муниципалитетов по уровню и потенциалу социально-экономического развития необходимо сконцентрировать усилия и сформировать опорные зоны, центры (полюса) роста, которые будут распространять своё позитивное влияние и на другие территории.

Важным инструментом реализации целей региональной и местной политики является полноценное развитие местного самоуправления, его равноправное и конструктивное взаимодействие с региональными органами власти.

По мнению автора [83], эффективность деятельности местного самоуправления в значительной мере определяется политикой государства по отношению к нему, системой взаимоотношений между органами государственной власти и местного самоуправления.

Государственное регулирование деятельности местного самоуправления охватывает широкий спектр воздействий (рис. 1.2).



Рисунок 1.2. **Формы государственного регулирования местного самоуправления**

Законодательное регулирование деятельности местного самоуправления осуществляется государством посредством формирования правовой базы, включая определение границ муниципальных образований, предметов ведения и полномочий.

Экономическое регулирование деятельности местного самоуправления выполняется путём наделения его имуществом и финансовыми средствами и использования механизмов налогового и бюджетного регулирования. Органы государственной власти обязаны создавать необходимые условия для становления и развития местного самоуправления, содействовать населению в реализации права на местное самоуправление.

Государственная поддержка осуществляется посредством соответствующих федеральных и региональных программ.

Контроль и надзор за органами местного самоуправления заключается в проверке их деятельности на соответствие федеральному и региональному законодательству, в контроле за исполнением переданных государственных полномочий и правильностью расходования средств вышестоящих бюджетов.

Государственные гарантии соблюдения прав состоят в обеспечении самостоятельности местного самоуправления в рамках своего круга полномочий и формальном невмешательстве органов государственной власти в его функционирование [83].

Местное самоуправление способно реализовать потенциал территорий и тем самым обеспечить эффективное решение задачи их комплексного развития только при наличии прочной экономической базы. Следовательно, одним из важнейших является экономический блок региональной политики.

Механизм регулирования территориального развития экономики региона рассматривается как взаимодействие региональных органов власти в рамках их компетенции с другими субъектами экономических отношений (органами федеральной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами), ориентированных на социально-экономическое развитие региона и удовлетворение в региональном масштабе общественных, корпоративных и индивидуальных потребностей в материальных благах и услугах и оказывающих существенное влияние на развитие экономики муниципальных образований [92].

В самом общем виде механизм регулирования территориального развития региона может быть раскрыт через анализ способов (методов, форм) регулирования региональных экономических отношений, с помощью этих способов органы государственной власти субъекта РФ достигают целей, обозначенных в его стратегических и программных документах (рис. 1.3).



Рисунок 1.3. **Классификация механизмов субфедеральной региональной политики по различным основаниям [107]**

Экономическое развитие муниципальных образований зависит от используемых региональными органами власти методов, которые могут быть прямыми и косвенными. Прямые методы подразумевают региональную поддержку развития экономики конкретных муници-

пальных образований, реализуемую через финансово-экономические (ресурсные) и организационно-правовые формы. Применение косвенных методов регулирования пространственного развития региона, не имеющих адресной «привязки», обусловлено, с одной стороны, регулированием развития регионообразующих отраслей и комплексов, а с другой – регламентацией деятельности отдельных сфер и инфраструктуры регионального рынка.

Использование тех или иных методов регулирования экономики зависит от специфики и типов регионально-муниципальных экономических отношений.

По мнению автора [107], выделяется 3 типа регионально-муниципальных экономических отношений:

1) со значительно выраженными пространственными аспектами (формирование экономических зон и территорий с особым статусом; прогнозирование и программирование социально-экономического развития муниципальных образований; разработка территориальных основ инвестиционной программы и т.п.);

2) с умеренно выраженными пространственными аспектами (региональная поддержка предпринимательства; формирование системы бюджетных закупок; регулирование локальных естественных монополий и т.п.);

3) незначительно выраженными пространственными аспектами (экономическая легитимация хозяйствующих субъектов и экономической деятельности; налоговое и ценовое регулирование на мезоуровне и т.п.).

В подавляющем большинстве случаев использование органами власти форм пространственного регулирования экономики базируется на их полномочиях по организации экономических отношений на подведомственной территории. Однако ряд форм регулирования пространственного развития связан с участием региональных органов власти в качестве равноправного партнера в хозяйственном обороте (рис. 1.4).

Принятые в начале – середине 2000-х годов правовые акты по реформированию местного самоуправления и расширению полномочий субъектов Российской Федерации были призваны создать необходимые условия для реализации этими органами власти новых требований, способствующих полноценному решению текущих и перспективных задач социально-экономического развития страны и подъема уровня жизни населения. Одним из ключевых условий, как показывает отечественная



Рисунок 1.4. Основные формы регулирования пространственного развития экономики региона в зависимости от полномочий региональных органов власти [86]

и зарубежная практика, является обеспечение эффективного взаимодействия между различными территориальными уровнями управления и субъектами хозяйственной деятельности [86].

Необходимость взаимодействия между региональными и муниципальными органами определяется с формальной стороны тем, что муниципальный уровень не входит в иерархию государственного управления. В то же время субъект Федерации, будучи единым социально-экономическим образованием, должен в этих условиях решать свои внутренние проблемы. Делать это он может только на основе равноправного взаимодействия, т.е. установления отношений партнерства. Таким образом, взаимодействие муниципальных образований с региональными органами власти осуществляется на основе договоров и соглашений, создания координационных, консультативных, совещательных и иных рабочих органов, как временных, так и постоянно действующих.

К основным сферам взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления относятся:

- регулирование природоохранных, лесных, водных, земельных отношений;

- развитие и организация инженерной, внутрирегиональной и межселектной инфраструктуры;
- развитие и организация отдельных видов хозяйственной деятельности, в том числе по созданию условий для развития инновационной деятельности, малого бизнеса, производства сельскохозяйственной продукции и ее переработки и других видов хозяйственной деятельности и поддержания производств, значимых для территории и занятости населения;
- социальное обслуживание населения (здравоохранение, образование, культура, спорт, обеспеченность жильем, жилищно-коммунальное хозяйство и другие виды).

В состав механизма взаимодействия региональных органов государственной власти с органами местного самоуправления входит:

1. Научно-методическое и проектно-планировочное обеспечение, определяющее место каждого муниципального образования в перспективной системе социально-экономического развития и территориально-планировочной организации (помощь в разработке, а также согласование документов стратегического планирования муниципалитетов). Соответствующие прогнозы (долгосрочный и среднесрочный) должны формироваться при активном участии муниципальных образований и обеспечивать интеграцию их взглядов на перспективы своего развития с точкой зрения государственных органов.

2. Правовое обеспечение:

- законодательное разграничение предметов ведения и компетенции между субъектом Федерации и органами местного самоуправления;
- процедура делегирования части полномочий субъекта Федерации, передаваемых муниципальным образованиям, и муниципальных функций, временно передаваемых субъекту Федерации или другим муниципальным образованиям;
- процедура установления договорных отношений по организации экономического взаимодействия между субъектом Федерации и муниципальным образованием и между муниципальными образованиями;
- выделение некоторых муниципальных образований и придание им на определенный период статуса «кризисных территорий»;
- система решения социально-экономических проблем муниципальных образований на основе договоров между хозяйствующими субъектами и органами местного самоуправления;

- законодательное закрепление земельного зонирования и свода требований, регламентирующих строительную и хозяйственную деятельность на территории.

3. Обеспечение экономической основы местного самоуправления, заключающееся в закреплении в муниципальной собственности земли и объектов общегородского и общехозяйственного значения; формирование благоприятных условий для предпринимателей и инвесторов, ориентация их на потребности региона и муниципальных образований, создание системы региональных и местных заказов.

4. Финансовое обеспечение: инвентаризация финансовых ресурсов территории, контроль за их рациональным использованием (распределять бюджетные средства в основном по конкурсу), формирование фонда региональной поддержки.

5. Развитие партнерских отношений в сфере хозяйственных отношений и инвестиционной политики: частно-государственное и частно-муниципальное партнерство.

6. Содействие развитию межмуниципального сотрудничества.

7. Организационно-кадровое обеспечение: формирование кадрового состава прежде всего во вновь созданных муниципальных образованиях; организация учебы персонала; совершенствование организационных структур управления с целью повышения эффективности взаимодействия между субъектами РФ, муниципальными образованиями и хозяйствующими субъектами.

8. Оказание содействия органам местного самоуправления в сборе информации об успешной муниципальной практике в России и за рубежом.

9. Оказание содействия в поиске экспертов для консультаций по вопросам регионального развития.

10. Меры, стимулирующие развитие интереса у органов местного самоуправления к долгосрочному планированию (например, организация конкурсов на лучшее решение проблем развития) [86].

11. Обеспечение исполнительных органов власти региона информационными материалами о социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях (МО), о ходе выполнения ежегодных планов мероприятий по реализации программ комплексного социально-экономического развития МО и комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов.

12. Мониторинг социально-экономической ситуации в моногородах и хода реализации комплексных инвестиционных планов их модернизации [33].

Конкретные формы и методы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти имеют свою специфику в различных сферах народного хозяйства.

Таким образом, региональная политика в отношении муниципальных образований направлена на их комплексное социально-экономическое развитие. Её эффективность определяется степенью устойчивости развития экономики муниципальных образований, повышением уровня и качества жизни населения на всей территории региона, увеличением потенциала входящих в его состав территорий. Механизм реализации региональной социально-экономической политики включает в себя широкий спектр инструментов, использование которых в практике регионального управления зависит от особенностей и уровня социально-экономического развития территорий.

1.2. Отечественный и зарубежный опыт управления развитием муниципальных образований

Методы реализации региональной политики в сфере социально-экономического развития муниципальных образований требуют использования различных подходов и методик, позволяющих проводить группировку территорий по уровню социально-экономического развития и ресурсному обеспечению.

Этой точки зрения придерживаются и авторы монографии [86], отмечающие необходимость классификации всех муниципальных образований на три группы: а) имеющие достаточные ресурсы; б) нуждающиеся в помощи; в) «кризисные территории». В зависимости от наличия ресурсов должен определяться объём государственной поддержки (табл. 1.2). Эффективность использования выделяемых средств следует контролировать на основе постоянно действующего мониторинга.

Принципиально важным направлением региональной политики в отношении муниципальных образований является разработка различных механизмов стимулирования их развития, повышения эффективности местного самоуправления.

В большинстве субъектов РФ в рамках реализации Указа Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» от 28.04.2008 № 607 разрабатываются положения о выделении грантов муниципальным образованиям для финансового стимулирования достижения наи-

Таблица 1.2. **Направления и инструменты государственной поддержки муниципальных образований**

Уровень социально-экономического развития и потенциал развития муниципального образования	Направления и инструменты поддержки со стороны региональных властей
1. Высокий и выше среднего уровень развития и высокий потенциал	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> - создание у муниципальной власти четких стимулов к поддержке процессов экономического роста, обеспечению его комплексности и сбалансированности; - создание возможности для обеспечения крупных инвестиций в коммунальную и социальную инфраструктуру, от чего в значительной степени могут зависеть темпы и перспективы развития; - выведение на бездотационность для обеспечения большей финансовой самостоятельности и перспектив устойчивого роста; - обеспечение доступности источников финансирования для осуществления значимых для территории инвестиционных проектов по открытию новых производств, а также реализация инфраструктурных проектов. <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> - содействие переходу к бюджетированию, ориентированному на результат, и программно-целевому подходу к управлению; - создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; - совершенствование межбюджетных отношений; - контроль за ценами монополистов; - выставки, ярмарки, использование СМИ для трансляции опыта; - создание инвестиционных фондов развития территорий и поддержки гражданских инициатив и поддержка перспективных проектов развития.
2. Средний уровень развития и потенциал	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> - доступ к бюджетному финансированию для реализации проектов; - организационная поддержка в маркетинге территории, во взаимодействии с инвесторами, в других аспектах муниципального и проектного управления; <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> - субсидии и бюджетные гарантии; - создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования; - страхование рисков; - выставки-ярмарки; - содействие разработке проектов реструктуризации экономики муниципалитета.
3. Низкий и ниже среднего уровень развития и низкий потенциал	<p>Направления:</p> <ul style="list-style-type: none"> - обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для жителей территории; - сохранение шанса превращения в реструктурирующиеся (то есть возможность расширения действующих производств и открытия новых с более комплексным использованием всех имеющихся ресурсов развития муниципалитета), что предполагает обеспечение финансовой и организационной поддержки; - поддержка содержания, реконструкции и строительства дорог и транспортной доступности в целом. <p>Инструменты:</p> <ul style="list-style-type: none"> - дотации, субсидии, субвенции; - налоговые льготы; - создание бизнес-инкубаторов на территории муниципального образования;

	<ul style="list-style-type: none"> - субсидии на подготовку кадров; - экспертиза проектов развития и бюджетов; - создание специальных структур и подразделений в системе управления регионом; - использование поощрений и санкций за меры государственной поддержки; - оказание консалтинговых услуг; - совершенствование законодательных актов, регулирующих отдельные виды деятельности и правовое поле.
Примечание. Составлено с использованием материалов монографии И.В. Стародубровской [89].	

лучших показателей, а также в целях стимулирования органов местного самоуправления к развитию социального и экономического потенциала муниципалитетов. В ряде регионов, помимо показателей, утвержденных Указом Президента, в методики выделения средств на стимулирование развития включаются и дополнительные индикаторы.

Так, в Кировской области в соответствии с утвержденной методикой [56] ежегодно выделяются дотации 10 муниципальным районам (городским округам), достигшим наилучших результатов развития муниципальных образований за отчетный год. Главам муниципальных районов и городских округов рекомендовано направлять данные дотации на решение наиболее проблемных вопросов.

В Республике Удмуртия для стимулирования развития 7-ми муниципальным образованиям в 2011 г. предоставлены гранты в размере от 1,08 млн. руб. до 10,4 млн. руб. На 2012 год в региональном бюджете на эти цели предусматривалось уже 24,04 млн. руб. [7].

В территориальном бюджете Республики Бурятия создан специальный фонд для поощрения муниципалитетов [103]. Во всех муниципальных районах и городских округах приняты программы социально-экономического развития, по результатам выполнения которых оценивается работа местной власти. Рейтинговая оценка муниципальных образований выстраивается по 17 индикаторам, а постепенно планируется увеличение до 29 параметров. В ходе оценки учитывается не только выполнение программного документа, но и индикаторы развития общественной инфраструктуры, показатели удовлетворенности населения деятельностью органов местного самоуправления, достижение целевых ориентиров, заданных республикой.

В Новосибирской области в целях развития социального и экономического потенциала муниципальных образований из областного бюджета предоставляются субсидии местным бюджетам при соблюдении таких условий, как [57]:

1) принятие представительными органами местного самоуправления муниципальных правовых актов о включении в местные бюджеты расходов на направления субсидий;

2) заключение соглашений между органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Новосибирской области и управлениями финансов и налоговой политики районов области;

3) софинансирование из местных бюджетов не менее 1% расходов.

Органы местного самоуправления муниципальных районов (городских округов) – получателей субсидии – вправе направлять их на следующие цели:

- создание и поддержание условий экономического роста и инвестиционной привлекательности, финансирование мероприятий муниципальных целевых программ развития инвестиционной деятельности;

- стимулирование развития малого и среднего предпринимательства;

- создание новых рабочих мест в реальном секторе экономики;

- проведение работ по формированию земельных участков, регистрация права муниципальной собственности на земельные участки и иное муниципальное имущество, на расходы по переводу земельных участков из одной категории в другую;

- проведение научно-исследовательских работ по выявлению резервов роста доходной базы местных бюджетов;

- увеличение собственной доходной базы местных бюджетов; реализация муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов;

- капитальные вложения по объектам, отнесенным к муниципальной собственности, не входящим в перечень бюджетных ассигнований на капитальные вложения из областного бюджета по направлениям и объектам, включая градостроительное проектирование;

- создание условий для жилищного строительства;

- капитальный ремонт объектов социально-культурной сферы;

- капитальный ремонт, строительство и модернизация автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях, не входящих в областную программу дорожно-строительных работ;

- развитие социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований; организация благоустройства и озеленения территории;

- погашение задолженности за потребленные топливно-энергетические ресурсы;

– создание условий для организации транспортного обслуживания населения;

– материальное стимулирование муниципальных служащих, обеспечивающих высокие показатели эффективности деятельности при решении задач местного самоуправления.

Общий объем субсидий на развитие социального и экономического потенциала муниципальных районов и городских округов Новосибирской области определяется в расходах областного бюджета путем ежегодной индексации из расчета 2% прироста объема бюджетных ассигнований на 1% прироста сводного показателя экономического развития всех муниципальных районов и городских округов области. Право на получение субсидий имеют все муниципальные районы (городские округа), у которых значение показателя комплексного развития в году, предшествующем текущему финансовому году, превышает 30% максимально возможной суммы баллов показателя.

В Пермском крае гранты на развитие муниципальных образований выделяются по результатам оценки деятельности глав по специальным показателям. Учитывается динамика изменения удельного показателя самообеспеченности муниципального образования; уровень преступности на 10 тыс. человек населения; темп прироста численности населения; прирост численности занятых во внебюджетной сфере; замедление темпов роста стоимости проживания 1 человека на территории муниципального образования [90]. Результаты оценки объявляются на Совете глав муниципальных районов и городских округов и заносятся в послужные карты глав муниципальных образований. В целях повышения эффективности деятельности глав муниципальных образований по реализации приоритетов социально-экономического развития региона Правительством края планируется проведение конкурса среди глав муниципалитетов. Победители будут поощряться стимулирующими финансовыми выплатами.

Не менее важной задачей региональной политики является определение территориальных приоритетов. Территориальный раздел должен быть составной частью любой стратегии и программы развития региона. В настоящее время разделы по развитию муниципальных образований в большинстве программных документов регионов отсутствуют, в стратегиях доминирует отраслевой подход.

Вместе с тем здесь есть свои положительные примеры.

Так, в разделе «Развитие территорий» проекта программы социально-экономического развития Пермского края [71] отмечается, что

целью развития его территорий является создание самодостаточных конкурентоспособных муниципальных образований.

В качестве административного механизма территориальной политики предполагается формирование социально-экономических округов, в каждом из которых выделяются центр (ядро) и прилегающие периферийные районы, в число последних, как правило, входят депрессивные территории. В пределах округов могут быть обеспечены наиболее благоприятные условия для устранения территориальных диспропорций и для сбалансированного регионального развития. В округах предлагается сформировать территориальные органы управления как связующие звенья между региональным (государственным) управлением и местным самоуправлением. Главой округа становится управляющий (полномочный представитель губернатора), назначаемый губернатором. Координационные функции выполняют советы, в состав которых входят главы муниципальных образований и главы земских (думских) собраний. Постоянная деятельность управляющих и посессионная работа советов позволит создать в округах партнерские межмуниципальные отношения, способствующие росту конкурентоспособности муниципальных образований. Каждый округ будет включать несколько контактных муниципальных районов с тесными хозяйственными и социальными связями, способствующими формированию локальных производственных кластеров, которые станут материальным базисом создания локальных общественных систем. Объединение слаборазвитых и депрессивных территорий с самодостаточными районами будет способствовать повышению уровня и качества жизни проживающего там населения.

В проекте Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2030 года [72] также выделен раздел, посвященный территориальным приоритетам. В рамках Стратегии с целью совершенствования пространственной организации планируется реализация следующих направлений [72]:

1. Выравнивание территориальной неравномерности в уровне социального и экономического развития субрегионов на основе снижения центростремительных тенденций развития и перемещения экономической активности в периферийную и приагломерационную зону Самарско-Тольяттинской агломерации. Изменение пространственного распределения мест жительства и мест приложения труда, объемов и направлений трудовой маятниковой миграции, расширения для жителей области возможности выбора мест приложения труда и социального обслуживания населения.

2. Усиление связанности территорий агломерации на основе активного использования конкурентных преимуществ её двухъядерной кольцевой структуры, обеспечение диффузии инноваций на периферийные территории.

3. Формирование «пояса развития» на базе муниципальных районов области, расположенных преимущественно в буферной зоне агломерации, за счет насыщения территории объектами промышленности и агропромышленного комплекса.

4. Создание иерархической сетевой структуры автомобильных дорог, обеспечивающей взаимодействие областной сети скоростных автомагистралей и межмуниципальной и местной транспортных систем Самарской области.

6. Повышение качества инженерного обеспечения населения и экономики области.

В администрациях большинства субъектов РФ имеются специальные структурные подразделения, отвечающие за развитие местного самоуправления, проведение мер территориальной политики.

Среди основных функций таких структур [68]:

- разработка и реализация проектов и программ комплексного развития территорий региона;
- разработка механизмов стимулирования использования потенциала экономического развития муниципальных образований;
- исследования проблем экономического развития муниципальных образований;
- формирование баз данных о ресурсах и потенциале муниципальных образований;
- взаимодействие с научным, экспертным и бизнес-сообществами по вопросам эффективного использования потенциала муниципальных образований и активизации их экономического развития;
- разработка предложений по корректировке проектов комплексного развития территорий и программ, направленных на обеспечение экономического развития территорий; проектов нормативно-правовых актов по вопросам активизации социально-экономического развития муниципальных образований региона;
- участие в формировании инвестиционных предложений, обеспечивающих устойчивое экономическое развитие муниципальных образований; в разработке предложений и формировании банка данных типовых предпринимательских проектов; в организации разработки прогнозов

и планов социально-экономического развития в части совершенствования территориальной политики и прочее.

Отметим, что формы, методы, механизмы реализации региональной политики в отношении муниципальных образований формируются в зависимости от модели организации территориального управления.

В мировой практике принято различать две модели местного управления (а также модель, сочетающую их отдельные элементы), которые отличаются организацией системы власти на местах и особенностями государственной политики территориального развития: англосаксонскую и континентальную и соответственно два типа оценок эффективности регулирования экономики субнационального уровня. Выделение данных моделей базируется на принципах, которые включают отношения различных субъектов между собой и с вышестоящей властью.

В рамках *англосаксонской модели* местные органы власти формально выступают как автономно действующие в пределах предоставленных им полномочий, прямое подчинение нижестоящих вышестоящим отсутствует (США, Канада, Англия, Австралия). Контроль за местными органами осуществляется косвенно – через центральные министерства и через суд. Следовательно, регулирование определяется только качеством управления местных органов власти.

Континентальная модель (Франция, Италия, Испания, Бельгия, Германия, Япония) основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления. Она напоминает иерархическую пирамиду, где происходит передача различных директив и информации и где на уровне центральной власти активно работает серия агентов на местах. Модель характеризуется, прежде всего, развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами. Эффективность регулирования должна быть определена вкладом федеральных и местных органов власти в изменение социально-экономических параметров.

Модель смешанного типа характеризуется сочетанием элементов. В России формально (юридически) зафиксирован англосаксонский вариант, хотя многие авторы не считают его оптимальным для нашей страны. Он характерен для развитых стран, в которых уже достаточно давно построено демократическое общество с развитой рыночной экономикой [41].

Вместе с тем в ряде государств (например, в США) действуют специализированные организации, занимающиеся территориальным развитием. К их основным функциям относятся:

- информационно-аналитическая деятельность по социально-экономическому развитию территорий по заказу региональной и местных администраций;
- участие в планировании развития региона и муниципальных образований, включая разработку комплексных стратегий, отдельных программ, в том числе по проведению актуальных реформ;
- участие в разработке инвестиционных проектов;
- маркетинг территории, включающий в том числе создание независимого информационного портала (сайта) в сети Интернет, выпуск печатной продукции, выступления в СМИ представителей региона;
- участие в администрировании региональных фондов по заказу региональной и местных администраций;
- участие в реализации программ поддержки малого и среднего бизнеса;
- управление проектами в области частно-государственного партнерства;
- консалтинг для предпринимательских структур по вопросам экономического развития территории.

Основными источниками финансирования агентств развития являются: госзаказ региона, заказы муниципальных образований, коммерческая деятельность (заказы бизнеса, реализация продукции, прежде всего интеллектуального продукта), гранты.

Другой подход применяется в Канаде. Здесь в настоящее время насчитывается более 1500 различных организаций местного экономического развития, большинство из которых образовано за последние 40 лет. Их деятельность с конца XIX века финансируется за счет местных налогов.

В большинстве случаев агентства и другие организации по развитию территорий создаются органами государственной власти регионального или местного уровня и получают прямое финансирование от органа, их создавшего, на цели разработки и реализации программ развития в пределах своей компетенции. В частности, в ФРГ агентства регионального развития получают необходимое для деятельности финансирование в полном объеме, а их услуги являются бесплатными для клиентов.

Еще одна модель – квазигосударственное агентство на уровне региона. Такая практика широко распространена, в частности, в США, где администрации территорий в партнерстве с бизнесом создают агентства в форме корпораций экономического развития штата со

смешанным финансированием. Возглавляет такую корпорацию совет директоров из числа предпринимателей, девелоперов, представителей частных университетов. Цель своей деятельности корпорация формулирует достаточно узко – содействие сохранению и развитию существующего и привлечение нового бизнеса для создания рабочих мест. Однако, проводя анализ развития территорий, занимаясь привлечением бизнеса, корпорация четко придерживается принципов сотрудничества с муниципальными образованиями, разнообразными местными агентствами. Одна из разновидностей вышеописанного квазигосударственного агентства – сетевая структура в форме некоммерческого партнерства правительственных и неправительственных организаций, занимающихся экономическим развитием территории на уровне региона [98].

Российским аналогом зарубежных агентств такого типа являются корпорации и агентства территориального развития. Так, в ноябре 2007 года Правительством Калужской области была создана Корпорация развития. С 2000 года функционирует Агентство регионального развития Калужской области, которое является государственным автономным учреждением и работает в структуре министерства экономического развития Калужской области.

При участии Корпорации за 2007–2011 гг. заключено более 50 инвестиционных соглашений. Суммарный объем инвестиций от резидентов индустриальных парков по состоянию на январь 2012 года составил более 80 млрд. руб. На 1 рубль государственных вложений привлечено 9 руб. вложений инвесторов, создано более 11 тыс. новых рабочих мест. Общий объем налоговых поступлений в консолидированный бюджет Калужской области от деятельности Корпорации с 2007 по 2012 год составил более 6,5 млрд. руб. [28, 36].

Наблюдалась и положительная динамика ключевых параметров социально-экономического развития области (табл. 1.3).

Таким образом, деятельность Корпорации развития Калужской области оказала существенное позитивное влияние на развитие региона: открыты представительства крупных международных компаний, активно развивается кластерная политика, растут объемы промышленного производства и доходы населения. С большой уверенностью можно утверждать, что деятельность данной организации положительно отразилась и на социально-экономическом развитии значительного числа муниципальных образований области.

Таблица 1.3. Динамика некоторых параметров социально-экономического развития Калужской области в 2000 – 2011 годах

Показатель	Год										2011 г. к 2007 г., раз, +/- п.п., место	2011 г. к 2007 г., раз, +/- п.п., место
	2000	2007	2008	2009	2010	2011						
Доля области в суммарном ВРП России, %	0,41	0,40	0,44	0,48	0,50	0,52	-0,01 п.п.	0,12 п.п.				
- Центрального федерального округа (ЦФО)	1,30	1,10	1,19	1,36	1,40	1,45	-0,20 п.п.	0,35 п.п.				
Валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения, тыс. руб.	22,4	109,8	147,9	152,6	186,3	232,3	4,89	2,12				
Место*, занимаемое областью в России по ВРП на душу населения	53	49	44	42	41	37	33**	6**				
- в ЦФО	11	8	6	6	6	5	5**	2**				
Индекс физического объема ВРП, в % к предыдущему году	107,4	112,6	115,8	93,6	110,1	112,9	1,60***	1,35***				
Место, занимаемое областью в России по ИФО ВРП	49	16	2	48	5	2	29**	3**				
- в ЦФО	14	4	1	7	1	2	4**	2**				
Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.	5,0	34,4	65,2	59,4	73,6	68,6	6,92	2,00				
Место, занимаемое областью в России по инвестициям на душу населения	46	39	22	25	22	30	42**	24**				
- в ЦФО	11	5	5	3	2	4	9**	7**				
Индекс физического объема инвестиций (ИФОИ), в % к предыдущему году	127,4	163,5	159,9	83,6	116,4	85,7	2,55***	1,33***				
Место, занимаемое областью в России по ИФОИ	35	6	1	46	31	78	46**	25**				
- в ЦФО	4	1	1	12	8	18	8**	8**				
Иностранные инвестиции на душу населения, долл.	75,8	373,9	1478,7	1115,8	1180,2	924,3	4,93	2,47				
Место, занимаемое областью в России по иностранным инвестициям на душу населения	12	16	9	8	7	13	50**	29**				
- в ЦФО	2	3	4	2	2	3	12**	8**				
Индекс физического объема промышленного производства (ИФОП), в % к предыдущему году	116,1	110,7	122,9	94,7	144,9	125,6	2,00***	2,12***				
Место, занимаемое областью в России по ИФОП	16	22	2	40	1	1	18**	1**				
- в ЦФО	5	6	1	5	1	1	5**	1**				
Среднемесячная номинальная заработная плата, тыс. руб.	1,7	10,9	14,1	15,4	17,7	20,0	6,57	1,83				
Место, занимаемое областью в России по размеру зарплаты	48	41	37	34	33	33	20**	11**				
- в ЦФО	6	4	3	3	3	3	6**	4**				
Расходы консолидированного бюджета на душу населения, тыс. руб.	4,9	25,4	31,5	32,6	40,3	47,4	5,24	1,86				
Место, занимаемое областью в России по расходам на душу населения	38	42	46	49	37	32	53**	22**				
- в ЦФО	5	6	6	7	5	4	14**	8**				

*Места, занимаемые областью по показателям, рассчитаны с учетом всех автономных округов в составе РФ.

** Место, занимаемое Калужской областью по динамике показателя за соответствующий период.

*** Индекс физического объема показателя за соответствующий период.

Источник: рассчитано по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2012: стат. сб. / Росстат. — М., 2012. — 990 с.

Следовательно, создание специализированных структур по развитию территорий региона позволяет сконцентрировать усилия на привлечении инвестиций в реализацию проектов преимущественно в экономической сфере. При этом корпорации и агентства развития занимаются анализом ситуации с развитием территорий, выявлением ключевых проблем и приоритетов, продвижением имиджа и территориальных брендов, разработкой проектов, поиском инвесторов, сопровождением реализации проектов, формированием и модернизацией предпринимательской и инженерной инфраструктуры, содействуют созданию и развитию технопарков, промышленных парков, производственных кластеров и т.д.

В то же время необходимо использовать потенциал местного самоуправления в решении задач комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, в стимулировании на их территории хозяйственной деятельности и в повышении их финансово-бюджетной самостоятельности.

1.3. Подходы к оценке эффективности региональной социально-экономической политики

Важной задачей в сфере региональной политики является проведение научно обоснованной оценки её эффективности и разработка направлений совершенствования. Вместе с тем отечественной региональной наукой не выработан единый подход к оценке эффективности государственного управления и не сформирована соответствующая методическая и методологическая база.

В самом общем виде под эффективностью понимается соотношение результатов деятельности и затрат на их достижение [80, 87]. Применительно к региональной политике, при определении ее эффективности большинство исследователей опираются на результаты оценки системы управления. При этом под эффективностью понимается [34]:

- соответствие полученных изменений социально-экономической ситуации в регионе запланированным или прогнозным, а также степень этого соответствия (результативность, продуктивность);
- соотношение достигнутых результатов и использованных региональными органами ресурсов (финансовых, имущественных, кадровых, информационных);

– соотношение между ресурсами затраченными и минимально возможными с учетом соответствия качества государственных услуг принятым стандартам (административным регламентам);

– своевременность реакции на происходящие в экономике изменения и активность воздействия в направлении упреждения возникающих проблем;

– достижение компромисса между разноречивыми социально-экономическими задачами развития территории (действенность).

Вместе с тем обобщение результатов исследований отечественных и зарубежных авторов позволяет сделать вывод о том, что ряд вопросов методологического характера решён. В частности, разработаны основные принципы оценки эффективности проводимой политики, наиболее важные из них: комплексность, взвешенность оценок, системность, операциональность показателей [43].

Принцип *комплексности* означает, что оценка эффективности региональной социально-экономической политики должна охватывать все без исключения важнейшие сферы стратегического развития региона: качество жизни населения, экономику региона, состояние окружающей среды, духовное и культурное развитие населения, сферу общественно-политической жизни и пр. Комплексность – необходимое условие интегрального характера оценки эффективности региональной политики.

Комплексная оценка эффективности регионального управления должна быть многосторонней и представлять собой систему показателей, характеризующих региональное управление в различных аспектах.

Комплексность должна сочетаться с принципом взвешенности оценок. Анализируя такую сложную и многоаспектную категорию, как региональная социально-экономическая политика, необходимо очень взвешенно и осторожно подходить к оценке важности, весомости того или иного ее аспекта, выводя интегральный показатель. Как показывает практика, достижение экономического эффекта может часто сопровождаться ухудшением экологической ситуации, ослаблением социальной защищенности занятого населения и т.д. В этой связи необходимо иметь представление о весомости, значимости каждого фактора в общей интегральной оценке эффективности региональной социально-экономической политики. Это особенно важно, если учесть, что результативность реализации отдельных составляющих политики может вообще с трудом поддаваться количественным оценкам. Тем не менее общий вывод об эффективности региональной социально-экономической политики можно делать, лишь интегрируя результаты ее реализации в отдельных сферах жизнедеятельности региона.

Из первых двух принципов органично вытекает принцип *системности*, означающий учет взаимовлияния отдельных составляющих проводимой политики друг на друга. Оценка эффективности вовлечения в экономику ресурсного и природного потенциалов региона должна сопровождаться анализом состояния природной среды, влияния на качество среды обитания регионального социума. Системная зависимость прослеживается и между развитием экономического потенциала региона и его социальной инфраструктурой, духовным состоянием общества и аспектами социальной безопасности и т.д.

Важнейшим принципом осуществления анализа является принцип *операциональности показателей*, используемых для оценки эффективности региональной социально-экономической политики. Показатели должны быть измеряемыми, сопоставимыми, доступными для исследователя, обоснованными и достоверными. Операциональность показателей представляет исходное требование для проведения каких бы то ни было количественных замеров эффективности политики.

Однако, несмотря на ряд общих методологических моментов, ученые существенно расходятся во мнениях относительно разработки методик оценки эффективности регионального управления. Во многом это связано с трудностью нахождения взаимосвязи между показателями результативности государственного (регионального) управления и обеспечения социально-экономического развития территории. Отсутствует и единое мнение по поводу критериев эффективности.

Так, автор [30] утверждает, что критерий, являющийся качественной стороной оценки эффективности, не только выражает главную меру желаемого результата, но и характеризует качество труда в системе, уровень материальных затрат, производственную эффективность и результат коммерческой деятельности [30]. Исследователи [9, 91] рассматривают критерии оценки эффективности системы регионального управления на примере социальной сферы. В качестве таковых при этом выступают уровень благосостояния населения, доступность социальных услуг, нуждаемость в социальных услугах, ориентация институциональных структур на индивидуальные потребности граждан, достаточность ресурсов для выполнения социальных функций, удовлетворенность пользователей предоставляемыми социальными услугами, уровень лояльности в отношении различных учреждений социального обслуживания и в отношении системы социальной поддержки и обслуживания в целом [9].

В работе [10] предлагается группа критериев для оценки бюджетных программ: эффективность, своевременность, качество, результативность. По мнению автора [25], критерии оценки эффективности системы регионального управления сводятся к двум основным типам: критерий необходимости (оценивается деятельность органа с точки зрения оправданности его существования); критерий исполнительности (используют показатели, характеризующие степень выполнения поручений или плановых заданий). Другой исследователь [44] предлагает к основным критериям оценки эффективности регионального управления относить способность власти рационально использовать имеющиеся ресурсы, степень благоприятности инвестиционной среды.

В ряде исследований в качестве критериев выделяются: достижение комплексного социально-экономического развития территории, вклад органов власти в реализацию социально-экономического потенциала территории, их способность рационально использовать имеющиеся ресурсы, в том числе бюджетные средства; степень реализации реформ, признанных актуальными на федеральном уровне (в сферах образования, здравоохранения, жилищно-коммунальной и др.); оценка уровня выполнения полномочий на региональном уровне; степень достижения декларируемых целей; улучшение качества жизни населения; взаимодействие с юридическими и физическими лицами и т.д.

Изучив существующие методики оценки эффективности региональной политики по развитию территории [3, 37, 38, 46, 48, 60, 93, 94, 95, 96, 100, 102, 109, 111], можно условно выделить два направления:

- оценка эффективности управления развитием территории региона;
- оценка эффективности функционирования органов региональной власти (включая оценку эффективности управления в той или иной сфере: бюджетной, инвестиционной, налоговой [104], социальной, экономической, природной и т.д.).

К первой группе можно отнести методику автора [66], предложившей оценивать эффективность регионального управления через оценку эффективности стратегического управления. Автор обосновывает это тем, что субъекты Федерации решают задачи развития своих территорий прежде всего путем разработки и реализации стратегий и программ социально-экономического развития и что результативность их выполнения характеризует систему регионального управления в целом. В методике оценка эффективности стратегического управления проводится в три этапа: первый – расчет предварительного интегрального

показателя, второй – определение корректирующих коэффициентов, третий – расчет общего интегрального показателя.

Согласно рассматриваемой методике на начальном этапе производится выбор и ранжирование показателей, определяются их весовые коэффициенты и рассчитывается интегральный предварительный показатель оценки эффективности стратегического управления. Показатели для сбалансированной оценки эффективности системы стратегического управления должны быть сформированы так, чтобы обеспечить одновременную оценку социальной, экономической и финансово-бюджетной сферы. Для этого автором предлагается выделить четыре аналитических блока (табл. 1.4).

Причём показатели приводятся по степени их важности (приоритетности) в порядке убывания. Внутри каждого блока показателям присваиваются, тоже в порядке убывания, коэффициенты весомости. То есть наиболее приоритетные показатели имеют максимальное значение коэффициента весомости и т.д.

Коэффициент весомости рассчитывается по формуле:

$$x_i = \frac{1}{n} \pm \frac{2u_i V n_i}{n^2}, \quad (1.1)$$

где x_i – коэффициент весомости единичного показателя;
 n_i – порядковый номер коэффициента весомости;
 u_i – t-критерий Стьюдента (находится по стандартной таблице в зависимости от коэффициента вероятности (γ) и степени свободы ($n - 1$);
 n – количество коэффициентов);
 V – коэффициент вариации, задается в зависимости от ее уровня.

При этом коэффициент вероятности принимается заданным в размере 0,95, коэффициент вариации – в размере 0,2, а величина t-критерия Стьюдента определяется исходя из количества степеней свободы (количество степеней свободы в этом случае зависит от числа показателей в каждом блоке) и коэффициента вероятности. Автор [66] принимает величину коэффициента вариации в размере 0,2, так как при этом значении вариация считается средней.

Полученный числовой ряд весовых коэффициентов распределяется в порядке убывания, максимальное значение присваивается первому члену ряда. Общая сумма весовых коэффициентов каждого ряда равна единице.

Таблица 1.4. Блоки показателей оценки эффективности системы стратегического управления развитием региона [66]

№ п/п	Основные блоки показателей
I.	Социальные и экологические показатели
1.	Среднедушевые денежные доходы населения, руб. в месяц
2.	Доля экономически активного населения в общей численности, %
3.	Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, % от общей численности населения
4.	Коэффициенты естественного прироста населения, на 1 000 человек населения
5.	Потребление продуктов питания в год на душу населения, кг
6.	Уровень безработицы, %
7.	Число больничных коек на 10 000 чел. населения, ед.
8.	Заболеваемость на 1000 чел. населения
9.	Число зарегистрированных на 100 000 чел. населения преступлений
10.	Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, отходящие от стационарных источников на душу населения, т
11.	Сброс загрязнённых сточных вод в поверхностные водные объекты на душу населения, м ³
12.	Использование свежей воды на душу населения, м ³
13.	Обеспеченность жильем, общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя, м ²
14.	Доля выпуска специалистов вузами в общей численности трудоспособного населения, %
15.	Доля выпуска аспирантов и докторантов в общей численности трудоспособного населения, %
K1	$= \sum_{i=1}^{15} Q_i1$
II.	Экономические показатели развития и рынки региона
1.	ВРП на душу населения в текущих ценах, руб.
2.	Фактическое конечное потребление домашних хозяйств на душу населения в текущих рыночных ценах, руб.
3.	Оборот розничной торговли на душу населения в фактически действующих ценах, руб.
4.	Объем платных услуг на душу населения, руб.
5.	Сальдированный финансовый результат (прибыль минус убыток) деятельности орга низаций на душу экономически активного населения, руб.
6.	Число предприятий, зарегистрированных государственными органами, на 1000 чел. экономически активного населения
7.	Доля организаций с участием иностранного капитала в общем количестве зарегистрированных предприятий, %
8.	Удельный вес убыточных организаций, % от общего числа организаций
9.	Коэффициент торгового дефицита (отношение оборота экспорта к импорту)
10.	Густота автодорог общего пользования с твердым покрытием, км дорог на 1 000 квадратных км территории
K2	$= \sum_{i=1}^{10} Q_i2$
III	Инвестиции и инновации
1.	Инвестиции в основной капитал на душу населения в фактически действующих ценах, руб.
2.	Степень износа основных фондов, %
3.	Доля бюджетных средств региона в сумме бюджетных средств, инвестированных в основной капитал, %
4.	Число созданных и используемых передовых производственных технологий на 10000 чел. населения
5.	Затраты на технологические инновации на душу населения, руб.
6.	Объем инновационных товаров, работ, услуг, на душу населения, руб.
7.	Иностранные инвестиции в экономику региона, на душу населения, долл. США
K3	$= \sum_{i=1}^{7} Q_i3$
IV.	Финансы региона
1.	Доходы консолидированных бюджетов на душу населения, млн. руб.
2.	Доля налоговых поступлений в общем объеме доходов консолидированных бюджетов, %
3.	Расходы субъектов РФ на соц поддержку граждан на душу населения, руб.
4.	Доля расходов консолидированных бюджетов на социальную сферу в общем объеме расходов бюджетов, %
5.	Доля расходов консолидированных бюджетов на ЖКХ в общем объеме расходов бюджетов, %
6.	Доля расходов консолидированных бюджетов на образование и здравоохранение в общем объеме расходов бюджетов, %
7.	Число действующих кредитных организаций вместе с филиалами на 100 000 чел.
K4	$= \sum_{i=1}^{7} Q_i4$

Далее определяется интегральный показатель эффективности стратегического управления ($P_{предв.э.у.}$):

$$P_{предв.э.у.} = \sum_{i=1}^n x_i \times Q_{иррас} , \quad (1.2)$$

$$\text{где } Q_{иррас} = \frac{Q_i}{Q_{\max}} , \quad (1.3)$$

при условии, что рост показателя повышает значение эффективности управления;

$$\text{и } Q_{иррас} = \frac{Q_{\min}}{Q_i} , \quad (1.4)$$

при условии, что рост показателя понижает значение эффективности управления;

Q_i , Q_{\max} и Q_{\min} – значение единичного показателя, соответственно текущее, максимальное и минимальное значение.

Сравнение анализируемых значений интегральных показателей проводится со значением интегрального показателя эффективности стратегического управления региона, принятого за эталон, который определяется по формуле:

$$P_{э.у.эталон} = \sum_{i=1}^n x_i \times Q_{i \max} = 1 . \quad (1.5)$$

Регион-эталон среди исследуемых регионов определяется по наибольшему значению показателя.

Предложенная методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона, по мнению ее автора, позволяет учесть влияние многих факторов, оценить их характер, качество влияния. Кроме того, она дает возможность оценивать оперативно и на любом этапе состояние социально-экономического развития региона, как текущее, так и в динамике. Вместе с тем рассмотренная методика не лишена и ряда недостатков. Наиболее важным среди них, по нашему мнению, является спорность системы выбранных показателей.

Авторами [35] предложен инструментарий оценки эффективности реализации социально-экономической политики региона. Опираясь на

концепцию эндогенных факторов производства и применяя ее к региону, авторы считают целесообразным всю совокупность факторов, влияющих на реализацию социально-экономической политики, классифицировать на трансформационные и трансакционные. Показатели первой группы отражают развитие социальной, экономической и бюджетной сфер, второй – характеризуют информационно-коммуникационную, организационно-управленческую и институциональную составляющие социально-экономической политики региона (рис. 1.5).

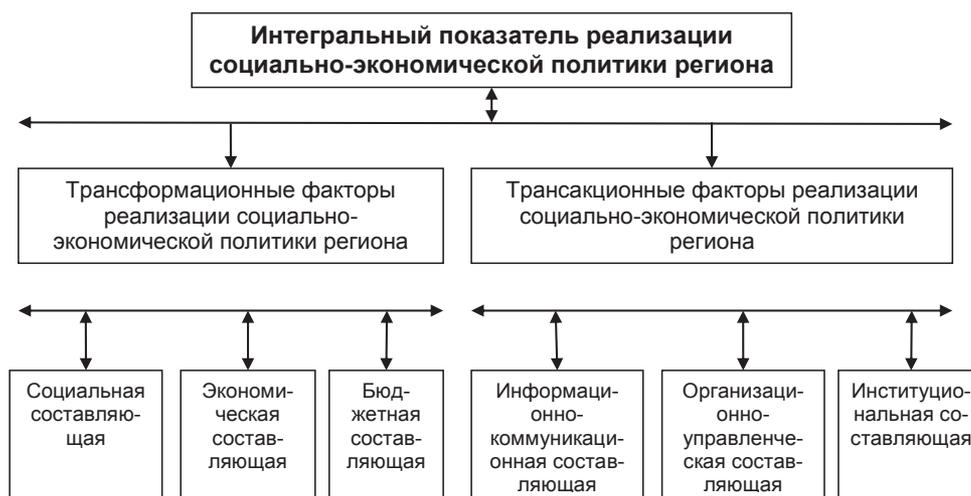


Рисунок 1.5. **Структурно-логическая схема показателей оценки реализации социально-экономической политики региона [35]**

Согласно предложенной модели первая группа показателей характеризует социальную сферу регионального развития и включает: занятость и доходы населения, уровень безработицы, демографическую ситуацию, социальную напряженность и неравенство.

Вторая группа показателей отражает развитие экономики региона, состояние основных фондов, уровень автоматизации производственных процессов и темпы их обновления, состояние инновационного потенциала и степень внедрения инновационных технологий в различные сферы социально-экономического развития, обеспечение граждан жильем, инвестиционную привлекательность региональной хозяйственной системы.

Третья группа показателей характеризует финансовую устойчивость региона и эффективность использования бюджетных средств. Обычно эти показатели измеряются через параметры, характеризующие расход-

ную и доходную части консолидированного бюджета субъекта РФ, размер и структуру долга, структуру доходов и расходов, в том числе в рамках приоритетных направлений развития.

Четвертая группа показателей позволяет судить об уровне развития информационно-коммуникационных технологий, степени компьютеризации и интернетизации региона, уровне доступности и открытости различных источников информации, в том числе о деятельности органов власти различных уровней.

Пятая (организационно-управленческая) составляющая социально-экономической политики региона включает организационный и управленческий факторы. Организационный фактор в предложенной модели оценивается показателями, характеризующими распределение числа предприятий и организаций по видам деятельности: сельское хозяйство, строительство, промышленное производство, транспорт и связь, оптовая и розничная торговля, государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение, образование, здравоохранение и предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Для сопоставимости регионов по данным показателям их значения берутся из расчета численности населения. Безусловно, наличие определенного количества учреждений образования, здравоохранения, социального обслуживания даёт представления о качестве оказываемых ими услуг, но в этом случае изначально предполагается, что качество и эффективность деятельности данных учреждений находятся на уровне, утвержденном государственными стандартами и нормами. Кроме того, качество их функционирования определяется в модели показателями развития человеческого потенциала. В состав управленческого фактора входят показатели, характеризующие состояние сферы управления и позволяющие сравнить, например, численность работников государственных органов и органов местного самоуправления с численностью экономически активного населения, среднемесячную заработную плату госслужащих и работников организаций, а также соотношение зарплат указанных субъектов с установленной величиной прожиточного минимума. Здесь же оценивается доля расходов на оплату труда государственных гражданских служащих и (или) содержание органов государственной власти субъекта РФ по отношению к установленному нормативу формирования данных расходов, который должен быть меньше или равен 1.

Последняя (шестая) группа характеризует институциональную структуру региона, представляющую собой систему социально-экономических отношений между субъектами. При этом институты, с одной стороны, формируют возможности людей и выступают как рамки, в пределах которых они взаимодействуют друг с другом, а с другой – институты представлены организациями, которые «структурируют взаимоотношения между людьми» [52].

В контексте исследования ключевыми элементами являются рамки и формы взаимодействия, поэтому в состав данной группы входят качественные и количественные показатели, отражающие состояние нормативно-правовой базы социально-экономического развития региона. Кроме того, по нашему мнению, здесь же следует оценить один из важнейших институтов развития предпринимательства – институт частной собственности, который в предложенной модели оценивается следующими показателями: это число приватизированных имущественных комплексов государственных и муниципальных унитарных предприятий; число ОАО, созданных в процессе приватизации государственных и муниципальных унитарных предприятий.

Таким образом, предложенная методика интегральной оценки реализации социально-экономической политики региона, в отличие от существующих, включает дифференцированную иерархическую систему абсолютных и относительных показателей, что позволяет на ее основе сравнивать, выявлять динамику развития региональных хозяйственных систем, оптимизировать управленческие мероприятия.

Одним из главных недостатков рассмотренной методики [35], на наш взгляд, является использование абсолютных значений показателей, без приведения их к сопоставимому виду, а также большое число (68) частных показателей для расчёта интегрального, что значительно затрудняет использование данной методики в практике региональных органов власти.

Исследователем [85] сформирован алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона (рис. 1.6), состоящий из двух функционально зависимых и взаимоопределяющих частей:

- оценка эффективности развития региона;
- обеспечение эффективного развития региона.

Инновационность алгоритма определяется его способностью связать процесс оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона.



Рисунок 1.6. Алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона [85]

Используя разработанный алгоритм оценки и обеспечения эффективного социально-экономического развития региона, можно систематически проводить региональный мониторинг социально-экономических процессов. Периодическое использование данного алгоритма, по мнению его автора, позволит повысить качество мониторинга системных показателей, определяющих эффективность развития экономики региона. В результате мониторинга возможно определить причины снижения или повышения эффективности социально-экономического развития территориального образования, отследить действенность выработки практических рекомендаций и принятия управленческих решений по повышению эффективности развития экономики региона.

Некоторые авторы [43] предлагают оценивать эффективность региональной политики с помощью обобщающего показателя устойчивости субъекта Российской Федерации на основе регионального мониторинга, включающего семь блоков, показатели которых характеризуют:

- способность экономики к устойчивому росту;
- устойчивость финансовой системы;
- поддержание научного потенциала;
- уровень благосостояния человека;
- качество жизни населения;
- медико-экологическую обстановку;
- демографический потенциал.

Оценка устойчивости осуществляется поэтапно.

Этап 1. Проводится расчёт показателей по блокам, характеризующим устойчивое развитие.

Этап 2. Исходя из прогнозных заданий комплексной программы развития региона определяются краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные целевые ориентиры развития основных сфер жизнедеятельности; если таковые отсутствуют, предлагается использовать среднероссийские нормативы.

Этап 3. На основе целевых ориентиров развития региона определяются их пороговые значения на плановый период.

Этап 4. Определяются коэффициенты локальных систем устойчивости для каждого показателя, учитываемого в системе (формула 1.6):

$$K_i = \frac{K_f}{K_n} , \quad (1.6)$$

где K_i коэффициент устойчивости i -го показателя локальной системы; K_f – фактическое значение показателя; K_n – эталонное (пороговое) значение показателя.

Этап 5. Оцениваются интегральные показатели устойчивости по каждой локальной системе по (1.7):

$$Y_{л.с.} = \sqrt[n]{k_1 \times k_2 \times k_3 \times \dots \times k_n} , \quad (1.7)$$

где $Y_{л.с.}$ – коэффициент устойчивости в локальной системе; $k_1, k_2, k_3, \dots, k_n$ – устойчивость показателей локальной системы; n – число показателей в локальной системе.

Этап 6. На основе методики проведение экспертных оценок устанавливается значимость показателей устойчивого развития.

Этап 7. Расчёт обобщающей характеристики социально-экономической устойчивости региона как средней арифметической интегральных показателей устойчивости локальных блоков, взвешенных по значимости (1.8):

$$Y_{\text{общ}} = \frac{Y_1 a_1 + Y_2 a_2 + Y_3 a_3 + \dots + Y_m a_m}{m}, \quad (1.8)$$

или как средняя геометрическая (1.9):

$$Y_{\text{общ}} = \sqrt[m]{Y_1 \times Y_2 \times Y_3 \times \dots \times Y_m}, \quad (1.9)$$

где $Y_1, Y_2, Y_3, \dots, Y_m$ – коэффициенты устойчивости по локальным блокам; a_1, a_2, \dots, a_m – уровни значимости, определенные на шестом этапе; m – число локальных блоков.

Использование средней арифметической является обоснованным, если отдельные из рассматриваемых показателей имеют отрицательные значения.

Преимущества описываемой методики заключаются в том, что использование индивидуальных характеристик устойчивости региона, взвешенных по значимости, позволяет максимально реализовывать преимущества имитационных моделей, просчитывать прогнозы с учетом изменения приоритетов, а это дает возможность эффективнее управлять экономическим ростом и социально-экономической устойчивостью региона.

Вместе с тем с помощью такого подхода нельзя выяснить, в какой степени система управления региональным развитием воздействует на происходящие изменения и как последние отражаются на уровне жизни населения.

Как уже отмечалось, *оценка эффективности функционирования органов региональной власти* – ещё одно направление оценки эффективности регионального управления.

Исследователями разработано большое количество методик оценки эффективности регионального управления в той или иной сфере (бюджетной, социальной, инвестиционной, налоговой и т.д.). К ним, например, относится оценка реализации федеральных целевых программ (ФЦП). Согласно установленному порядку, разработка ФЦП предусматривает в качестве обязательного раздела описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации программы, общую оценку вклада программы в экономическое развитие, а также оценку эффективности расходования бюджетных средств. В соответствии с документом [59], оценка эффективности должна осуществляться по годам или этапам в течение всего срока реализации ФЦП, а при необходимости и после ее реализации [47].

В реализуемых в настоящее время ФЦП развития регионов для расчета эффективности программ использованы идентичные методики. Общей их идеей является оценка степени достижения заданных целевых показателей, т.е. оценка не эффективности в строгом смысле, а результативности программы². По каждому программному мероприятию по годам программного периода задаются целевые индикаторы, по которым отслеживаются отклонения фактических данных от плановых (1.10):

$$E_n = \frac{T_{f1}}{T_{N1}} \times 100\% , \quad (1.10)$$

где E_n – эффективность (согласно терминологии методики) реализации соответствующего мероприятия программы, %; T_{f1} – фактическое значение индикатора, достигнутое в ходе реализации программы; T_{N1} – нормативное значение индикатора, утвержденное программой.

На базе целевых индикаторов рассчитывается сводная оценка, которая получается путем агрегирования частных показателей (1.11):

$$E = \frac{\frac{T_{f1}}{T_{N1}} + \frac{T_{f2}}{T_{N2}} + \dots + \frac{T_{fn}}{T_{Nn}}}{N} \times 100\% , \quad (1.11)$$

где E – эффективность реализации программы, %; T_{f1}, T_{f2}, T_{fn} – фактические значения индикаторов, достигнутые в ходе реализации программы; T_{N1}, T_{N2}, T_{Nn} – нормативные значения индикаторов, утвержденные программой; N – количество индикаторов программы.

Специфика программ должна учитываться в наборе целевых индикаторов, включаемых в их оценку, однако в реальности набор индикаторов практически идентичен для всех программ. Кроме того, анализ практики мониторинга формирования и осуществления федеральных целевых программ показывает, что расчеты эффективности ФЦП региональной направленности, выполняемые на базе рассмотренной типовой методики, являются формальной частью разработки программы, а расчеты целевых показателей по программным мероприятиям ведутся только на

² Согласно трактовке В.Н. Лексина и А.Н. Швецова, результативность реализации программы – это: а) мера соответствия ожидаемых результатов поставленной цели; б) степень приближения к последней; в) прямые позитивные воздействия на социальную, демографическую, экологическую ситуацию в регионе, а также на определяющие ее параметры экономического развития (Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М.: ЛКИ, 2007. – 357 с.).

стадии обоснования программы. Регулярные отчеты о ходе реализации ФЦП готовятся в другом формате: они включают показатели финансирования ФЦП в целом и ее объектов за счет разных источников, т.е. отражают затраты на реализацию программы, не квантифицируя ее результаты.

Первые шаги на пути к формированию комплексного подхода к оценке эффективности системы регионального управления были сделаны в методике оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2009 г. [55].

Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации проводится на основе анализа и сопоставления показателей, характеризующих:

- социально-экономическое развитие субъекта РФ, в том числе удовлетворенность населения качеством предоставляемых государственных услуг и деятельностью органов исполнительной власти данного субъекта;
- конечные результаты деятельности органов исполнительной власти субъекта;
- эффективность использования бюджетных ресурсов;
- ход реализации институциональных реформ в субъекте РФ (рис. 1.7).



Рисунок 1.7. Структура оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [55]

В соответствии с данной методикой утвержден перечень показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Использование методики позволяет получить достаточно объективные оценки, но принцип системности в этой методике реализован не полностью. В результате нельзя объективно оценить эффективность управляющей подсистемы с целью ее оптимизации.

Для комплексной оценки эффективности управления регионом автор [39] предлагает рассчитывать интегральный показатель, включающий индикаторы следующих четырех взаимосвязанных блоков показателей (рис. 1.8).

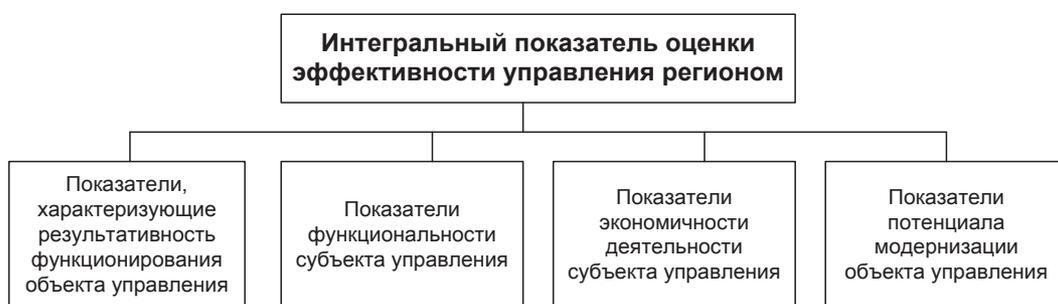


Рисунок 1.8. Структурная схема интегрального показателя многофакторной оценки эффективности управления регионом [39]

I. Показатели, характеризующие достижение стратегических целей развития региона: это основные социально-экономические показатели развития региона, результаты функционирования отраслей.

II. Функциональность региональных органов государственной власти, то есть показатели реализации основных функций управления, степень развитости институциональной сферы региона, состояние информационной инфраструктуры, показатели, характеризующие использование информационных технологий в деятельности органов исполнительной власти.

III. Экономичность деятельности региональных органов государственной власти, то есть величина расходов консолидированного бюджета субъекта РФ на управление, выявление общественного мнения, проведение оценки эффективности использования бюджетных средств. В качестве параметров показателей экономичности деятельности целесообразно рассматривать не только абсолютные, но и относительные показатели, такие как: расходы на содержание аппарата системы управ-

ления в зависимости от численности населения; доли бюджета территориального образования на одного работника аппарата системы управления или на один рубль расходов на содержание этого аппарата; численность государственных гражданских служащих в зависимости от численности населения и т. д.

IV. Показатели, характеризующие выполнение оперативных целей развития региона, потенциал модернизации объекта управления: доля затрат на технологические инновации; инвестиции в основные фонды; уровень износа основных фондов; численность студентов высших учебных заведений на 10 тыс. чел. населения; число созданных передовых производственных технологий на 100 тыс. чел. населения; доля внутренних текущих затрат на фундаментальные, прикладные исследования и разработки по отношению к общему объему затрат на исследования и др.

Принципиальное значение при разработке системы показателей имеет формулирование показателей эффективности и результативности деятельности государственного органа, с помощью которых можно определить соотношение полученных результатов с затраченными на их достижение средствами. Показатели результативности дают возможность оценить степень достижения цели, ради которой функционируют органы исполнительной власти; показатели экономичности – оценить степень достижения целей или решения задач при достигнутой экономии бюджетных средств.

Показатели, отражающие эффективность управления регионом, интегрируются посредством рейтинговой оценки, в которой относительные показатели позиционируются по единой процедуре.

Сравнительный анализ существующих методик показал, что они заметно различаются между собой по количеству показателей; способам сбора и источникам информации; полноте охвата явления; доступности информации; способу определения эффективности управления регионом. Обобщим их сильные и слабые стороны.

В целом к основным достоинствам большинства методик следует отнести: определение целевых установок; группировку показателей по основным направлениям деятельности региональных органов власти, что позволяет выполнять детальный анализ по отдельным направлениям; возможность проведения территориальных сравнительных оценок; возможность получения информации, необходимой для расчета индикаторов; простоту выполняемых расчетов; наличие интегральных индикаторов, облегчающих сравнительные исследования [48] и т.д.

В то же время таким методикам свойствен и ряд недостатков: например, подмена критерия эффективности критерием результативности; отсутствие в некоторых методиках интегральных показателей или, если они есть, формирование на основе показателей, имеющих одинаковые веса, что не соответствует объективной реальности; односторонность оценки, так как значение интегрального показателя зависит только от одного направления деятельности (в большинстве случаев – от социально-экономического развития региона); зависимость оценки эффективности работы одной структуры региональных органов власти от эффективности работы другой; слишком большой перечень показателей, что делает методику оценки громоздкой; недостаточная обоснованность применяемых показателей, их широкий перечень; сложность необходимых расчетов, наличие показателей, для расчета которых невозможно получить данные в существующей информационной системе России.

Указанные недостатки обусловлены в основном объективными причинами, среди которых можно отметить:

- специфику региона как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру;
- трудности формализованного описания социально-экономических процессов, протекающих на территории региона;
- сложность получения достоверной исходной информации;
- трудности измерения отдельных показателей, носящих комплексный, обобщенный характер;
- существенную социально-экономическую дифференциацию входящих в состав региона муниципальных образований.

Таким образом, в рыночных условиях хозяйствования функционирование муниципальных образований в значительной степени определяется региональной политикой, повышение эффективности которой стало важнейшей задачей региональных органов государственной власти.

2. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

2.1. Проблемы локальных территорий на современном этапе

Современные проблемы локальных территорий во многом являются следствием реформирования института местного самоуправления, в процессе этого на муниципальный уровень перекладывается всё больше задач социально-экономического развития территорий, зачастую без соответствующего ресурсного обеспечения. Целью очередного этапа реформы местного самоуправления было, с одной стороны, приблизить этот уровень власти к населению, к его интересам и потребностям, а с другой – сформировать полноправный уровень власти (не являющийся государственным и формально от него не зависящий), ответственный за определенный круг вопросов и полномочий в рамках единой политики, направленной на решение комплексных задач развития страны. Для этих целей Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в стране с 2009 г. начала вводиться единая двухуровневая модель местного самоуправления.

В Вологодской области, приступившей к реализации 131-ФЗ с 2006 года, были образованы 372 муниципальных образования (МО). Однако отсутствие финансово-экономических основ в ряде муниципалитетов привело в 2008–2013 гг. к объединению поселений в ряде районов, в результате чего на 1 января 2014 г. осталось 283 МО, в том числе 2 городских округа (Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 22

городских и 233 сельских поселения. Вместе с тем полностью достичь целей муниципальной реформы пока не удаётся.

Среди основных проблем социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области в 1991–2013 гг. можно отметить следующее.

Во-первых, это *концентрация хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах*. Так, за тот же период в 15 районах области сократился физический объём промышленного производства, причём наиболее существенно в Усть-Кубинском (в 4,8 раза), Кичменгско-Городецком (в 4,6 раза) и Кирилловском (в 4,4 раза). В 24 районах из 26-ти в 1996–2013 гг. отмечался спад сельскохозяйственного производства, который был наиболее значительным в Сямженском, Вытегорском, Нюксенском, Бабушкинском и Бабаевском (в 3,1–4 раза). Кроме того, в 25 районах снизился объём инвестиций в сопоставимой оценке (максимально, более чем в 10 раз, в Вожегодском, Кичменгско-Городецком, Бабушкинском, Междуреченском и Нюксенском), а рост инвестиций наблюдался лишь в Кадуйском районе (табл. 2.1).

Таблица 2.1. **Изменение основных социально-экономических показателей в районах и городских округах Вологодской области***, раз

Район, городской округ	2013 г. к 1991 г.				Район, городской округ	2013 г. к 1991 г.			
	ПП	СХ**	И	Н		ПП	СХ**	И	Н
Бабаевский	↓3,9	↓3,1	↓4,3	↓1,40	Нюксенский	↑1,6	↓3,4	↓12,1	↓1,48
Бабушкинский	↓3,9	↓3,2	↓21,2	↓1,44	Сокольский	↓1,3	↓1,4	↓2,7	↓1,29
Белозерский	↑1,5	↓2,5	↓3,1	↓1,51	Сямженский	↓2,1	↓4,0	↓3,1	↓1,46
Вашкинский	↑1,3	↓2,5	↓7,7	↓1,62	Тарногский	↑2,1	↓2,0	↓5,9	↓1,48
Великоустюгский	↓1,3	↓2,4	↓4,3	↓1,32	Тотемский	↓1,3	↓1,4	↓8,9	↓1,20
Верховажский	↓1,8	↓2,6	↓5,8	↓1,38	Усть-Кубинский	↓4,8	↓1,8	↓2,3	↓1,38
Вожегодский	↓1,8	↓1,8	↓29,4	↓1,43	Устюженский	↓2,8	↓1,0	↓5,4	↓1,30
Вологодский	↑3,0	↑1,02	↓7,2	↓1,11	Харовский	↓2,9	↓2,3	↓1,1	↓1,62
Вытегорский	↑3,6	↓3,5	↓2,5	↓1,45	Чагодощенский	↑1,4	↓2,4	↓1,3	↓1,36
Грязовецкий	↓2,2	↓1,1	↓2,0	↓1,35	Череповецкий	↑1,8	↑1,01	↓5,8	↓1,18
Кадуйский	↑2,3	↓2,1	↑5,0	↓1,17	Шекнинский	↓1,5	↓1,6	↓4,6	↓1,04
Кирилловский	↓4,4	↓1,4	↓3,6	↓1,42	г. Вологда	↑1,1	-	↓1,2	↑1,06
Кичменгско-Городецкий	↓4,6	↓2,4	↓22,2	↓1,55	г. Череповец	↓1,02	-	↓1,01	↑1,002
Междуреченский	↑1,3	↓1,8	↓14,7	↓1,61	По области	↑1,2	↓1,3	↓1,8	↓1,14
Никольский	↑1,04	↓2,1	↓5,7	↓1,48					

* Здесь и в таблице 2.2 рассчитано авторами на основе официальной статистической информации по городам и районам Вологодской области [49, 78, 79].

** 2013 г. к 1996 г.

Обозначения: ↑ – рост значения показателя; ↓ – снижение значения показателя; ПП – физический объём производства промышленной продукции; СХ – физический объём производства сельскохозяйственной продукции; И – физический объём инвестиций в основной капитал; Н – численность постоянного населения на конец года.

Всё это привело к концентрации 90% промышленного производства (в стоимостном выражении) и 63% инвестиций области в двух городских округах, к концентрации почти 2/3 (63%) объёма сельскохозяйственного производства в пяти прилегающих к ним районах. Вследствие

этого произошло сужение возможностей и перспектив развития большинства периферийных районов, снижение уровня жизни проживающего в них населения [11, 24].

Во-вторых, *существенная неравномерность развития муниципальных районов, обусловленная заметными различиями в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития.* Значительное усиление дифференциации территорий наблюдается в экономической сфере (табл. 2.2).

Таблица 2.2. **Соотношение максимального и минимального значений показателей муниципальных районов Вологодской области, раз**

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Объём производства промышленной продукции на 1 жителя	29,9	40,6	78,8	47,7*	537,3**	366,2**	733,5**
Объём производства сельскохозяйственной продукции на 1 жителя	10,1	10,1	9,7	20,1	19,6	19,6	19,1
Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя***	2,5	14,7	26,8	35,3	22,2	83,8	160,4
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	1,3	2,2	2,0	1,5	2,1	2,9	1,9
Оборот розничной торговли на 1 жителя	1,3	3,0	2,8	2,5	1,7	1,8	1,9
Обеспеченность населения врачами на 10000 человек населения	2,8	2,8	3,6	3,5	3,4	3,4	3,0
Обеспеченность населения жильём, кв. м на 1 жителя	1,5	1,5	1,4	1,8	1,6	1,6	1,6
* С учетом малых предприятий, представивших сведения в органы статистики.							
** Без учета объёма производства малых предприятий.							
*** Без субъектов малого предпринимательства.							

Так, разрыв между муниципальными районами Вологодской области по показателю среднедушевого объёма промышленного производства увеличился с 30 раз в 1991 году до 733 раз в 2013 г., сельскохозяйственного – с 10 до 19 раз, инвестиций – с 2,5 до 160 раз. В социальной сфере различия по ряду параметров (в частности, обеспеченность врачами, жильём и оборот розничной торговли) к концу 2013 года сократились.

В-третьих, *значительное отставание уровня и качества жизни сельского населения.* На протяжении 1991–2011 гг. лидером области по уровню оплаты труда был г. Череповец (как промышленный центр области), опережавший: в 1,7 раза (1991 г.) – район с наименьшим значением данного показателя – Чагодощенский; в 3,2 раза (2001 г.) – Кичменгско-Городецкий; в 2,3 раза (2011 г.) – Кичменгско-Городецкий; г. Вологду – соответственно в 1,1, 1,6 и 1,3 раза. В 2012 г. в лидеры по размеру среднемесячной заработной платы вышел Нюксенский район –

34 199 руб., что в 2,9 раза выше, чем в Кичменгско-Городецком – 11 791 руб. Однако лидерство Нюксенского района обусловлено высоким уровнем оплаты труда в производствах, связанных с транспортировкой нефти и газа. Вместе с тем в 25 районах области в 2001–2013 гг. уровень оплаты труда был ниже среднеобластного значения, а в 11–15 районах ниже и среднерайонных значений. По итогам 2013 г. размер заработной платы в шести районах области не превышал стоимости двух прожиточных минимумов.

В-четвёртых, низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований. Возможности органов местного самоуправления по решению вопросов и проблем местного значения, удовлетворению основных потребностей и нужд населения и обеспечению условий его жизнедеятельности напрямую определяются размером финансовых средств, аккумулируемых в местном бюджете. Собственные источники формирования местных бюджетов в России (земельный налог и налог на имущество физических лиц), а также отчисления от НДС и транспортного налога недостаточны для формирования доходной базы бюджета для полного и качественного решения вопросов местного значения. Большую часть (более половины) доходов местных бюджетов в России по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субсидии и субвенции).

Размер собственных средств (налоговые и неналоговые доходы бюджета) муниципальных районов Вологодской области в 2006–2013 гг. составлял менее 50%. В 2013 году минимальный показатель (18,4%) был зафиксирован в Междуреченском районе, максимальный – в Шекснинском (44,2%; табл. 2.3).

Вместе с тем в 2013 г. по сравнению с 2006 г. доля собственных доходов бюджета во всех районах области выросла в среднем на 16,2 п.п., хотя в городских округах отмечалось сокращение на 10,5–22,1 п.п. Рост значений этого показателя во многом связан с заменой дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от НДС. Что касается бюджетного обеспечения поселений области, то они в значительной степени зависят от органов государственной власти в части поступления финансовых средств из вышестоящих бюджетов в виде дотаций, субвенций и субсидий и дополнительных нормативов отчислений от региональных налогов.

Таблица 2.3. Динамика доли собственных (налоговых и неналоговых) доходов местных бюджетов муниципальных районов и городских округов Вологодской области, %

Район, городской округ	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 к 2006, п.п.
Шекснинский	31,8	47,3	41,4	27,5	32,3	40,2	48,5	44,2	12,4
Череповецкий	23,9	41,3	43,2	23,0	20,4	31,1	38,7	43,6	19,7
Бабаевский	21,5	35,4	45,3	31,4	32,6	31,0	42,1	42,4	20,9
Великоустюгский	22,4	34,4	32,1	19,6	17,9	20,4	33,5	41,3	18,9
Сокольский	26,5	31,4	39,9	21,8	20,6	21,1	37,9	39,2	12,6
Тотемский	19,5	29,9	31,5	21,5	18,5	19,6	40,8	38,7	19,3
Кадуйский	19,8	55,3	43,4	19,1	20,2	24,8	44,4	38,6	18,7
Чагодощенский	16,9	26,6	41,8	20,6	21,5	20,3	35,9	35,4	18,6
Вытегорский	19,7	37,0	38,0	18,5	16,7	18,2	32,6	35,3	15,6
Кирилловский	20,7	28,7	32,0	21,3	14,1	15,8	32,8	35,3	14,6
Грязовецкий	22,8	32,0	44,0	22,6	22,4	23,0	42,3	35,2	12,4
Нюксенский	16,4	25,1	24,3	17,6	15,5	19,4	47,3	34,9	18,4
Сямженский	11,9	16,2	23,4	16,1	14,7	12,9	30,3	34,2	22,3
Вологодский	20,4	30,0	27,2	19,3	17,3	20,7	36,9	33,7	13,3
Устюженский	9,1	13,5	25,1	15,9	21,0	19,2	23,6	32,5	23,3
Бабушкинский	11,3	21,6	34,4	26,2	10,9	13,0	27,9	30,9	19,6
Верховажский	14,1	16,6	22,6	13,1	11,6	13,8	30,5	30,9	16,7
Харовский	15,1	21,3	19,3	10,7	8,6	13,3	26,4	30,2	15,1
Кичменгско-Городецкий	12,8	16,7	23,3	13,0	12,0	9,5	24,8	29,5	16,7
Белозерский	21,7	35,3	32,3	15,4	23,9	24,7	27,2	29,2	7,5
Вожегодский	12,2	16,4	15,3	11,3	11,8	12,2	27,4	28,6	16,4
Тарногский	14,2	17,5	20,3	18,7	11,0	12,5	23,2	25,5	11,3
Никольский	10,8	14,5	20,1	15,1	14,1	15,0	27,3	25,4	14,6
Вашкинский	12,4	18,0	20,4	11,9	12,2	10,8	24,3	24,5	12,1
Усть-Кубинский	10,7	21,4	15,0	20,0	17,6	23,5	24,0	23,4	12,7
Междуреченский	8,5	8,6	16,6	13,0	9,6	10,1	25,2	18,4	9,9
В среднем по районам	18,9	29,6	31,5	19,9	18,5	20,7	34,5	35,1	16,2
г. Вологда	70,2	57,3	63,0	68,4	68,4	68,5	51,3	48,2	-22,1
г. Череповец	62,5	66,4	53,8	58,1	53,6	57,2	44,2	52,0	-10,5

В-пятых, *нерешённость проблем функционирования самого института местного самоуправления*³.

Судя по данным анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, результаты изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления, положительно оцениваются в 2006–2013 гг. в среднем лишь 42–50% респондентов. При этом доля позитивных оценок снизилась по сравнению с уровнем 2006 г. (табл. 2.4).

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муници-

³ Более подробно эти проблемы рассмотрены, например, в докладе Всероссийского совета местного самоуправления (Итоговый документ IV Съезда Всероссийского Совета местного самоуправления // Официальный сайт Всероссийского Совета местного самоуправления. – Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumentyi-materialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyy-dokument-iv-sezdavserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya>).

Таблица 2.4. **Оценка результатов изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления** (в % от числа ответивших глав муниципальных образований)

Вариант ответа	Муниципальные образования								
	Муниципальные районы			Городские поселения			Сельские поселения		
	2006 г.	2012 г.	2013 г.	2006 г.	2012 г.	2013 г.	2006 г.	2012 г.	2013 г.
Положительно	57,1	50,0	42,1	77,8	41,6	45,5	63,5	44,2	46,2
Ситуация не изменилась	42,9	27,3	21,1	0,0	41,7	36,4	21,2	25,6	33,8
Отрицательно	0,0	22,7	36,8	22,2	16,7	18,2	15,3	30,2	20,0

Источник: здесь и в таблице 2.5: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ИСЭРТ РАН (г. Вологда, 2007 – 2014 гг.).

пальных образований объясняется нерешенностью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются:

- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития местного самоуправления;
- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти («бюрократические проволочки», отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);
- отсутствие полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципалитета и его налогового потенциала;
- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учёта баланса интересов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории.

В-шестых, *дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления*. Эффективному функционированию местного самоуправления препятствует также низкий кадровый потенциал работников его органов. Хотя в 2013 г. по сравнению с 2006 годом ситуация несколько улучшилась, но и сейчас не во всех муниципальных образованиях эта проблема полностью решена. Более четверти численности опрошенных глав районов и поселений Вологодской области оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую. Кроме того, по мнению большинства из них, уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих можно оценить только как удовлетворительный (в 2013 г. на это указали 47% руководителей муниципальных районов, 50% – городских поселений и 52% – сельских).

Во многом кадровые проблемы связаны с невысоким уровнем оплаты труда в органах МСУ, его относительной непопулярностью среди наиболее активной молодежи и непривлекательностью жизни в сельской местности.

В-седьмых, низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.

Так, большинство руководителей администраций муниципальных образований области в 2013 году оценили результаты сотрудничества с органами государственной власти области только как низкие и удовлетворительные, исключение составили лишь 4–5 органов исполнительной власти: департамент социальной защиты населения (на высокую эффективность взаимодействия с ним указали 53% глав районов, 30% глав городских и 7% – сельских поселений); департамент внутренней политики Правительства области (39, 25, 12% соответственно); государственно-правовой департамент (36, 25 и 28%); департамент финансов (32, 25 и 14%); департамент строительства и ЖКХ (44, 25 и 7%); департамент образования (35, 30 и 1,5%). Основные причины такого положения главы видят в финансовой зависимости муниципальных органов (89% руководителей муниципальных районов, 40% глав городских администраций и 64% – сельских), отсутствии у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах (56, 60 и 64%), отсутствии дифференцированной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (39, 40 и 32%), противоречивости системы разграничения полномочий (62, 70 и 26%) и бюрократических препятствиях в сфере взаимодействия.

В-восьмых, низкий уровень использования современных форм и методов управления муниципальным развитием. Такие инструменты, как развитие межмуниципального сотрудничества, реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение механизмов муниципально-частного партнерства, реализуются, по признанию глав, менее чем в 42% муниципалитетов региона (табл. 2.5).

В основном такая ситуация обусловлена недостаточной квалификацией глав администраций и специалистов, отсутствием должного нормативно-правового и методического обеспечения, а также ограниченностью средств бюджета на внедрение новых технологий и инструментов управления.

Таблица 2.5. Реализуемые и планируемые к реализации в муниципальных образованиях направления, способствующие повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления
(в % от числа ответивших глав муниципальных образований)

Направления повышения эффективности муниципального управления	Муниципальное образование					
	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации	Реализуются	Планируется к реализации
Обеспечение взаимодействия структурных подразделений муниципальных органов власти	100,0	0,0	50,0	0,0	48,7	8,7
Контроль за реализацией принятых программных документов, оценка их эффективности	94,4	0,0	50,0	8,3	46,0	11,3
Совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей развитие муниципального образования и функционирование органов местного самоуправления	89,5	5,3	58,3	16,7	51,3	19,3
Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципальной службы	73,7	26,3	50,0	16,7	64,4	15,4
Повышение активности участия в реализации программных документов региональных и федеральных органов власти (национальных проектах, программах)	68,4	5,3	25,0	41,7	16,3	32,7
Обращение с инициативами в региональные органы власти	68,4	10,5	25,0	25,0	27,9	23,8
Предоставление муниципальных услуг в электронном виде	68,4	31,6	58,3	16,7	32,9	48,3
Реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета	57,9	26,3	25,0	41,7	25,0	29,7
Обеспечение контроля за скоординированностью принимаемых программных документов	52,6	10,5	25,0	25,0	35,4	17,0
Развитие межмуниципальных связей (межмуниципальное сотрудничество)	47,4	21,1	41,7	8,3	25,9	27,9
Повышение эффективности организационной структуры (структуры управления) органов местного самоуправления	42,1	31,6	41,7	8,3	33,3	20,0
Формирование системы эффективного взаимодействия населения, бизнеса и власти на территории муниципального образования	26,3	52,6	25,0	16,7	24,0	39,3
Разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления	21,1	47,4	16,7	25,0	17,3	28,7
Внедрение механизмов частно-муниципального партнерства	15,8	52,6	16,7	16,7	14,8	28,9
Внедрение оценки эффективности деятельности структурных подразделений местной администрации и отдельных работников и увязка её результатов с уровнем оплаты труда работников	11,1	55,6	8,3	41,7	20,8	36,9
Использование аутсорсинга муниципальных функций (передача отдельных функций общественным и частным организациям)	10,5	42,1	25,0	16,7	9,3	28,7

Кроме того, эффективное управление муниципальным развитием сдерживают законодательные и правовые сложности, препятствия и ограничения. Хотя в полтора раза по сравнению с первоначальным увеличилось число вопросов местного значения, существенного перераспределения соответствующих доходных источников бюджета между уровнями власти не было. При этом заметно выросло количество государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень. Следует подчеркнуть, что в отраслевом законодательстве полномочия органов МСУ прописаны недостаточно четко. Имеют место и противоречивость самой системы разграничения полномочий, несоответствие ряда вопросов местного значения природе и содержанию местного самоуправления.

Сохраняется также *неэффективность территориальной структуры муниципальных образований*. Сетка муниципалитетов была сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования в основном в границах территорий бывших сельских и городских советов, но без учёта критериев формирования финансово-экономической основы муниципального образования.

Аналогичные проблемы характерны и для большинства муниципальных образований всех субъектов РФ.

В целях повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований в конце 2012 г. Губернатором и Правительством Вологодской области были предложены проекты по оптимизации муниципально-территориальной структуры области.

Пилотными территориями по совершенствованию системы местного самоуправления стали пять районов области – Грязовецкий, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Сокольский и Череповецкий. В них планировалось объединение некоторых поселений. Сэкономленные на сокращении муниципальных чиновников деньги предполагалось направить на благоустройство и развитие данных территорий. Главным эффектом преобразований должно явиться усиление управляемости территориями, сокращение административных расходов на управление.

Работа по оптимизации деятельности органов местного самоуправления должна проходить при условии обязательного сохранения доступности власти в объединяемых поселениях и возможности для оказания муниципальных услуг. При этом средства, высвобождающиеся от экономии на управлении территориями, будут направляться на благоустройство и развитие объединяемых поселений [81].

Таким образом, главной целью территориальных преобразований в идеале можно считать формирование самодостаточных муниципальных образований, имеющих перспективы развития и возможности самостоятельного решения большинства проблем местного значения. Для достижения этой цели необходима оценка потенциала и перспектив объединяемых поселений, создание условий для привлечения инвестиций в реализацию проектов в экономической и социальной сфере муниципалитетов. Корпорацией развития Вологодской области определены пилотные территории как приоритетные для реализации инвестиционных проектов, сформированы и подготовлены соответствующие инвестиционные предложения. Совместно с департаментом внутренней политики Правительства Вологодской области и департаментом финансов области разработаны инвестиционные и налоговые карты муниципалитетов (то есть установлен перечень реализуемых и предлагаемых к реализации проектов и выполнена оценка налогового потенциала, определены крупнейшие налогоплательщики).

Следует отметить, что большинство инвестиционных проектов реализуются или будут реализованы в районных центрах или в одном-двух прилегающих к ним поселениях, и, кроме того, они охватывают лишь экономическую сферу, а не социальное или инфраструктурное развитие. Следовательно, перспективы развития большинства объединяемых поселений не определены или являются «туманными» (без привлечения значительного объема инвестиций и господдержки ситуацию в них существенно не улучшить).

В соответствии со 131-ФЗ объединение поселений осуществляется с согласия населения каждого из поселений, выраженного их представительными органами. Желательно также проведение в поселениях предварительных сходов, собраний граждан по данному вопросу. Соответствующие изменения в муниципально-территориальном устройстве (объединение поселений) утверждаются законом субъекта РФ.

Законом Вологодской области от 1 апреля 2013 года № 3019-03 утверждено объединение сельских поселений **Кичменгско-Городецкого района**: Трофимовского, Сараевского, Захаровского, Шонгского, Городецкого – в одно поселение *Городецкое* с административным центром в селе Кичменгский Городок; Енангского и Верхнеенангского – в *Енангское* с центром в селе Нижний Енангск; Кичменгского, Куриловского, Погосского, Плосковского, Шестаковского, Югского – в *Кичменгское* с центром в селе Кичменгский Городок. Таким образом, из 13 сельских поселений района осталось всего три.

Законом Вологодской области от 1 апреля 2013 года № 3020-03 утверждено объединение сельских поселений **Никольского района**: Краснополянского, Осиновского, Полежаевского – в одно поселение *Краснополянское* с административным центром в городе Никольске; Зеленцовского и Милофановского – в *Зеленцовское* с административным центром в деревне Зеленцово; Верхнекемского и Нижнекемского – в Кемское с административным центром в поселке Борок.

Законом Вологодской области от 30 мая 2013 года № 3056-03 утверждено объединение сельских поселений **Череповецкого района**: Мяксинского и Щетинского – в одно поселение *Мяксинское* с административным центром в селе Мякса.

Законом Вологодской области от 7 марта 2013 года № 3001-03 утверждено объединение сельских поселений **Грязовецкого района**: Вохтожского и Каменского – в одно поселение *Вохтожское* с административным центром в рабочем поселке Вохтога.

Кроме того, проведено объединение поселений в двух районах области, изначально не входивших в состав «пилотных территорий».

Законом Вологодской области от 7 марта 2013 года № 3001-03 утверждено объединение сельских поселений **Вытегорского района**: Мегорского и Коштугского – в одно поселение *Мегорское* с административным центром в селе Мегра; Девятинское и Янишевское – в *Девятинское* с административным центром в селе Девятины.

Законом Вологодской области от 30 мая 2013 года № 3057-03 утверждено объединение поселений **Сокольского района** – городского поселения город Кадников и сельского поселения Замошское – в одно городское поселение *город Кадников*.

8 сентября 2013 г. в Вологодской области состоялись выборы глав и депутатов представительных органов вновь образованных поселений и началась процедура формирования местных администраций.

Общее количество муниципальных образований в Вологодской области, сократившееся в результате объединения в 2013 г. на 19 (с 302 до 283), стало составлять 2 городских округа, 26 муниципальных районов, 233 сельских и 22 городских поселения. В Сокольском и Грязовецком районах планировалось реализовать такую форму преобразований, как формирование единой администрации района и городского поселения, являющегося административным центром района. Однако представительными органами не были приняты решения об осуществлении данных мероприятий.

Об эффективности объединения поселений свидетельствуют данные о социально-экономическом развитии муниципальных образований Кичменгско-Городецкого района, где были проведены наиболее масштабные преобразования – 13 сельских поселений объединены в три.

Заметим, что произошло объединение поселений с достаточно разным, но невысоким потенциалом. Все поселения, за исключением Городецкого и Югского (состоящие из крупных населенных пунктов – села Кичменгский Городок и поселка Югский), имеют низкую плотность населения (менее 2,4 чел./кв. км) и уровень оплаты труда ниже среднеобластного более чем в 2 раза (исключение составляют лишь Городецкое, Сараевское, Трофимовское и Шонгское поселения) (табл. 2.6).

Таблица 2.6. **Общие характеристики муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.**

Муниципальное образование	Территория, кв. км	Численность населения, чел.	Плотность населения, чел./кв. км	Среднемесячная зарплата*, руб.	Численность занятых*, чел.
Городецкое	19,1	7629	399,42	16208,3	1940
Захаровское	619,6	458	0,74	12784,1	33
Сараевское	597,3	596	1,00	16789,0	37
Трофимовское	783,6	295	0,38	16431,4	22
Шонгское	439,6	1048	2,38	16879,2	48
Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Городецкому поселению	2459,2	10026	4,08	16182,1	2080
Верхнеентальское	1430,3	605	0,42	15294,2	40
<i>Енангское</i>	894,4	1371	1,53	11968,5	101
Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Енангскому поселению	2324,7	1976	0,85	12912,0	141
<i>Кичменгское</i>	821,6	1589	1,93	8964,9	46
Куриловское	212,9	415	1,95	13413,7	28
Плосковское	674	1194	1,77	13649,1	216
Погосское	228,96	331	1,45	12317,9	39
Шестаковское	319,5	331	1,04	13657,8	10
Югское	20,4	1047	51,32	13078,8	76
Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Кичменгскому поселению	2277,4	4907	2,15	12884,7	415
Итого (в среднем) по району	7061,26	16909	2,39	15488,1	2636

* По крупным и средним предприятиям и некоммерческим организациям.

Источник: здесь и в таблицах 2.7 и 2.28 рассчитано на основе информации: База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

В то же время финансово-экономическая база поселений района – низкая. Только в Городецком поселении доля собственных доходов бюджета составляла в 2013 г. почти 97%, а во всех остальных она ниже 26% (табл. 2.7). Поэтому говорить о какой-либо финансовой самостоятельности не приходится. Обеспеченность налоговыми доходами на душу населения во всех поселениях района (за исключением Трофимовского и Погосского) более чем в 2 раза ниже, чем в Городецком (2,71 тыс. руб./чел.). Вместе с тем величина налоговых доходов практически не изменится и после объединения поселений. Общая величина доходов местных бюджетов на 1 жителя колеблется от 4,15 тыс. руб. в Югском посе-

Таблица 2.7. **Общие характеристики бюджета муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.**

Муниципальное образование, поселение	Доходы бюджета всего, тыс. руб.	Безвозмездные поступления, тыс. руб.	Налоговые доходы, тыс. руб.	Доля собственных доходов, %	Доходы бюджета всего на душу населения, тыс. руб.	Безвозмездные поступления на душу населения, тыс. руб.	Налоговые доходы на душу населения, тыс. руб.
<i>Городецкое</i>	22486	590	20693	97,4	2,95	0,08	2,71
Захаровское	4047	3578	460	11,6	8,84	7,81	1,00
Сараевское	4231	3781	414	10,6	7,10	6,34	0,69
Трофимовское	3167	2632	519	16,9	10,74	8,92	1,76
Шонгское	5518	4888	601	11,4	5,27	4,66	0,57
Итого (в среднем) по Городецкому поселению	39449	15469	22687	60,8	3,93	1,54	2,26
Верхнеентальское	4830	4240	567	12,2	7,98	7,01	0,94
<i>Енангское</i>	7475	6164	1261	17,5	5,45	4,50	0,92
Итого (в среднем) по Енангскому поселению	12305	10404	1828	15,4	6,23	5,27	0,93
<i>Кичменгское</i>	8548	6424	1529	24,8	5,38	4,04	0,96
Куриловское	3626	3051	549	15,9	8,74	7,35	1,32
Плосковское	5258	3930	1289	25,3	4,40	3,29	1,08
Погосское	3933	3290	631	16,3	11,88	9,94	1,91
Шестаковское	3464	3217	247	7,1	10,47	9,72	0,75
Югское	4343	3650	648	16,0	4,15	3,49	0,62
Итого (в среднем) по Кичменгскому поселению	29172	23562	4893	19,2	5,94	4,80	1,00
Итого суммарно (в среднем) по поселениям района	80926	49435	29408	38,9	4,79	2,92	1,74

лении до 11,88 тыс. руб. в Погосском, минимальный показатель – в Городецком поселении (2,95 тыс. руб.). Доля собственных доходов в среднем по всем территориям нового Городецкого поселения составила в 2013 г. почти 61%. Однако доходы бюджетов вновь образованных поселений будут несколько выше суммы доходов бюджетов объединяемых поселений в связи с повышением нормативов расходных потребностей (в рамках дотаций из областного бюджета) из-за увеличения масштабов (численности населения) объединённых поселений.

Существенно различаются поселения и по степени развития инфраструктуры. В их большинстве жилищный фонд характеризуется высоким износом, а около четверти численности жителей ряда поселений проживают в ветхих и аварийных домах (табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Некоторые характеристики инфраструктуры и социальной сферы муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.**

Муниципальное образование, поселение	Плотность автодорог, км./кв.км	Обеспеченность населения жильем, кв. м	Доля населения, проживающего в ветхом фонде, %	Инвестиции на душу населения, тыс. руб.	Число среднего медперсонала на 10 000 населения	Число учащихся на 1000 населения	Ввод жилья на душу населения, кв. м
<i>Городецкое</i>	31,36	22,8	5,3	5,4	167,8	145,6	0,58
Захаровское	0,03	41,9	21,8	0,2	21,8	50,2	0,23
Сараевское	0,06	47,5	7,2	0,0	117,4	73,8	0,56
Трофимовское	0,02	34,9	2,0	0,4	67,8	111,9	0,00
Шонгское	0,07	37,3	11,1	0,1	28,6	67,7	0,11
Итого по Городецкому поселению	0,29	27,0	6,7	4,1	140,6	127,9	0,50
Верхнеентальское	0,02	56,2	1,8	0,2	99,2	99,2	0,00
<i>Енангское</i>	0,06	37,9	15,3	0,2	51,1	76,6	0,00
Итого по Енангскому поселению	0,04	43,5	11,2	0,2	65,8	83,5	0,00
<i>Кичменгское</i>	0,07	40,3	6,3	0,1	31,5	15,1	0,19
Куриловское	0,11	52,5	3,6	0,2	96,4	55,4	0,28
Плосковское	0,05	34,2	23,2	10,0	25,1	102,2	0,25
Погосское	0,06	38,1	8,2	0,0	60,4	102,7	0,00
Шестаковское	0,05	37,5	28,4	0,0	30,2	0,0	0,00
Югское	0,45	23,8	25,8	0,0	9,6	84,0	0,10
Итого по Кичменгскому поселению	0,06	36,0	16,0	2,5	32,6	59,3	0,17
Итого суммарно (в среднем) по району	0,13	31,5	9,9	3,2	100,5	102,8	0,34

Весьма низка и инвестиционная привлекательность поселений района. Лишь Плосковское и Городецкое имели среднедушевой объем инвестиций 5,4–10,0 тыс. руб., а все остальные – ниже 1 тыс. руб. Фиксируются заметные (более 4 раз) различия в обеспеченности средним медперсоналом на 1 жителя.

Таким образом, присоединение к условно «сильному» и развитому Городецкому поселению четырёх «слабых» муниципальных образований, вероятно, приведет к распылению и без того незначительных средств, направляемых на решение проблем в этих поселениях. За счет объединения двух «слабых» поселений в одно – Енангское, шести «слабых» поселений – в Городецкое сформировать «сильное» поселение вряд ли получится. Енангское и Кичменгское поселения также будут существенно уступать вновь образованному Городецкому поселению и по ключевым социально-экономическим параметрам. Кроме того, возникают проблемы удаленности населенных пунктов от села Кичменгский Городок – центра двух поселений, осложнённые состоянием дорог, нестабильностью транспортной обеспеченности.

По-прежнему невысока роль населения как главного субъекта управления на местном уровне в непосредственном осуществлении местного самоуправления. Весьма недостаточно сегодня использование таких форм, как территориальное общественное самоуправление, правотворческие инициативы, референдумы.

2.2. Внутрорегиональная социально-экономическая дифференциация

Экономическое пространство характеризуется своей неоднородностью, неравномерностью размещения факторов производства по территориям. Определяя *территориальное неравенство (дифференциацию)* как явление, обусловленное множеством факторов природно-географического, экономического и политического характера, выражающееся в значительном разрыве по основным параметрам социально-экономического развития между странами, регионами и муниципальными образованиями [11], отметим, что её следствием является значительное неравенство условий жизни людей, её качества и комфортности, возможностей самореализации в профессиональном и личностном плане.

В России уровень различий в социально-экономическом развитии муниципальных образований выше, чем в её субъектах, при том что дифференциация регионов является одной из самых высоких среди большинства стран мира. Усиление неравномерности развития приводит к наличию проблемных территорий, для которых требуются специальные меры поддержки, к значительному неравенству среди населения по уровню жизни и к миграции населения в более благоприятные террито-

рии, «угасанию» развития и «вымиранию» целых населенных пунктов. В этой связи важнейшую задачу региональной социально-экономической политики представляет преодоление неравномерности развития муниципальных образований, обеспечение необходимых стандартов качества жизни населения во всех территориальных образованиях региона. Особую актуальность приобретают вопросы определения специфики дифференциации муниципальных образований, необходимость комплексной оценки их развития и разработки мер по поддержке территорий с разным уровнем социально-экономического развития.

На наш взгляд, общая схема возникновения внутрирегиональной социально-экономической дифференциации может быть представлена в следующем виде (рис. 2.1).



Рисунок 2.1. **Принципиальная схема возникновения внутрирегиональной социально-экономической дифференциации:**

↔ – взаимное влияние друг на друга; → – «обратное влияние» последствий дифференциации на причины дифференциации и ее усиление.

Каждый регион (муниципальное образование) обладает совокупностью факторов, ресурсов и условий, влияющих на уровень социально-

экономического развития. Различия в данных факторах и ресурсах являются главной причиной дифференциации развития территорий. К их ключевым ресурсам относятся:

- природно-географические (природные условия и ресурсы);
- финансовые (состояние государственных, муниципальных и частных финансов, инвестиционная привлекательность, развитие финансовой инфраструктуры);
- экономические (производственные фонды, производственные мощности);
- инфраструктурные (транспортная, коммунальная, производственная и другая инфраструктура);
- трудовые (наличие, состав и квалификация трудовых ресурсов);
- научно-инновационные (применяемые технологии, организации, занимающиеся исследованиями и разработками, инновационная инфраструктура);
- управленческие (квалификация управленческого персонала, применяемые технологии в управлении);
- культурные и другие [17].

К ключевым факторам, определяющим уровень развития территориальных образований, относятся:

- исторически сложившаяся пространственная и отраслевая структура хозяйства;
- сложившаяся территориальная система размещения населения;
- уровень доходов населения, его потребительские предпочтения;
- национальные и историко-культурные особенности региона;
- эффективность деятельности хозяйствующих субъектов региона;
- макроэкономическая ситуация в стране в целом;
- эффективность управления территориальным развитием как со стороны Федерации, так и на региональном уровне [17].

Важное значение с методологической точки зрения имеет оценка уровня социально-экономического развития территорий.

Большинство авторов предлагают использовать статистические показатели, применяемые для исследования вариации: среднее (средневзвешенное) значение показателя; размах вариации (абсолютная разница между максимальным и минимальным значениями показателя); среднее квадратическое (стандартное) отклонение; коэффициент размаха вариации – соотношение максимального и минимального значений показателя (в размах) – характеризует в обобщённом виде, но в то же

время достаточно наглядно, масштаб дифференциации, неравномерности; коэффициент вариации (соотношение между средним квадратическим отклонением и средним значением изучаемого признака) – характеризует относительную величину разброса отклонений значений показателя от его средней величины: значение ниже 33% свидетельствует о незначительной колеблемости, разбросе значений показателя, то есть об объективном характере различий [17].

Для оценки масштабов межрегионального экономического неравенства ряд исследователей предлагают использовать также индекс энтропии Тейла. Первоначально он применялся для измерения социального неравенства. В дальнейшем индекс был интерпретирован и для оценки масштабов экономического неравенства, в частности в работе Р.М. Мельникова [45].

Индекс Тейла (IT) для каждого показателя определяется по формуле:

$$IT = \sum_{j=1}^n \frac{X_j}{X} \cdot \ln\left(\frac{X_j/P_j}{X/P}\right) = \sum_{j=1}^n \frac{X_j}{X} \cdot \ln\left(\frac{x_j}{x}\right), \quad (2.1)$$

где X_j – абсолютное значение показателя в j -й территории (муниципальном образовании); X – суммарное значение показателя по всем территориям (по области или по районам); P_j – численность населения в j -й территории; P – суммарное значение численности населения; x_j – значение показателя в j -й территории на душу населения; x – среднее значение показателя по всем территориям на душу населения; n – число территорий; $\ln(x_j/x)$ – натуральный логарифм частного двух чисел.

Индекс Тейла позволяет разложить показатель общего межрегионального (межмуниципального) неравенства на две составляющие, отражающие межгрупповое (IT_{МГ} среди групп муниципальных образований, выделенных по какому-либо признаку) и внутригрупповое (IT_{ВГ} внутри каждой выделенной группы муниципальных образований) неравенство:

$$IT = IT_{МГ} + IT_{ВГ}, \quad (2.2)$$

$$\text{где } IT_{МГ} = \sum_{k=1}^5 \frac{X_k}{X} \cdot \ln\left(\frac{X_k/P_k}{X/P}\right), \quad (2.3)$$

$$IT_{ВГ} = \sum_{k=1}^5 \frac{X_k}{X} \cdot IT_k, \quad (2.4)$$

$$\Gamma_k = \sum_{j=1}^{J_k} \frac{X_{kj}}{X_k} \cdot \ln\left(\frac{X_{kj}/P_{kj}}{X_k/P_k}\right), \quad (2.5)$$

где X_{kj} – абсолютное значение показателя территории j , входящей в группу k ; P_{kj} – население территории j , входящей в группу k ; X_k – абсолютное значение показателя по группе k ; P_k – население группы k ; X – суммарное значение показателя по всем территориям (по области или по районам); P – суммарное значение численности населения (по области или по районам).

В случае абсолютного межрегионального паритета (равенство среднедушевых значений показателей во всех территориях) индекс Тейла принимает минимальное значение, равное нулю. По мере увеличения степени межрегионального неравенства Γ возрастает [17].

Доля (в %) каждой территории в общей величине коэффициента вариации показывает, какой вклад внес каждый регион (муниципалитет) в общую величину межрегионального (межмуниципального) неравенства по тому или иному показателю. Формула, позволяющая проводить такую оценку, и ее апробация на показателях среднедушевого ВРП России представлена, например, в статье Е.А. Постниковой и Е.А. Шильцина [70]. Вклад каждого региона (муниципалитета) (d_j) в общий показатель дифференциации развития (коэффициент вариации) вычисляется по формуле:

$$d_j = \frac{\left(\frac{x_j}{x_{cp}} - 1\right)^2 / n}{v^2}, \quad (2.6)$$

где x_j – значение показателя в j -й территории; x_{cp} – среднее значение по всем исследуемым территориям; v^2 – квадрат коэффициента вариации по соответствующему показателю; n – число анализируемых территорий.

На основе данного методического инструментария исследован уровень социально-экономических различий между муниципальными образованиями Вологодской области. Для проведения анализа были выбраны ключевые показатели, характеризующие развитие территорий: объёмы промышленного и сельскохозяйственного производства, инвестиций и оборота розничной торговли на душу населения, среднемесячная заработная плата, обеспеченность населения врачами и дру-

гие. Их выбор обусловлен тем, что возможности местного самоуправления полно и эффективно выполнять все возложенные на него полномочия по решению вопросов местного значения во многом определяются состоянием финансово-экономической базы муниципальных образований, зависящей, в свою очередь, от состояния дел в производственной сфере, уровень развития которой по большей части обуславливает и возможности решения проблем социальной сферы, повышения уровня жизни населения. Разная готовность районов области к рыночным преобразованиям, а также различия в имеющихся ресурсах привели к существенной дифференциации территорий по уровню развития промышленного производства. Как показали расчёты, она заметно усилилась с началом рыночных преобразований в стране (табл. 2.9).

Таблица 2.9. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по объёму производства промышленной продукции на душу населения

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	5,1	4,1	24,5	37,7*	53,8**	62,6**	68,4**	67,2**
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	9,4	16,1	69,0	209,7	275,4	345,3	338,6	328,1
Доля районов в объёме областного производства, %	29,8	13,4	18,4	9,2	9,4	8,6	9,6	9,6
Доля гг. Вологды и Череповца, %	70,2	86,6	81,6	90,8	90,6	91,4	90,4	90,4
Доля г. Череповца, %	53,0	70,0	72,6	79,9	80,3	81,4	78,8	77,6
Макс/мин*** (районы****), раз	29,9	40,6	78,8	47,7	507,5	537,3	366,2	733,5
Макс/мин*** (с ГО****), раз	33,2	63,8	78,8	151,3	1543,2	1837,3	1271,1	2289,9
Размах вариации (районы)	18,7	29,3	257,7	206,2	278,7	312,4	290,4	306,9
Размах вариации (с ГО)	20,8	46,4	254,7	663,9	848,4	1069,7	1009,8	959,2
Среднее квадратическое отклонение (районы)	4,0	5,5	47,9	50,6	75,5	79,2	86,7	77,5
Коэффициент вариации (районы), %	77,7	135,1	195,6	134,1	140,4	126,5	126,7	115,4
Коэффициент вариации (с ГО), %	70,8	87,5	99,7	94,1	93,8	95,0	92,4	92,0
Индекс Тейла внутригрупповой – ITвг (районы)	0,113	0,178	0,306	0,086	0,110	0,101	0,097	0,069
Индекс Тейла межгрупповой – ITмг (районы)	0,112	0,216	0,290	0,439	0,527	0,499	0,495	0,451
Индекс Тейла общий – IT (районы)	0,225	0,394	0,596	0,524	0,638	0,600	0,592	0,520
ITвг (с ГО)	0,124	0,238	0,334	0,343	0,347	0,366	0,321	0,302
ITмг (с ГО)	0,156	0,327	0,286	0,389	0,369	0,362	0,349	0,335
IT (с ГО)	0,280	0,566	0,620	0,732	0,716	0,729	0,670	0,637

* С учетом объёма производства малых предприятий, представивших сведения в органы статистики.

** Без учёта объёма производства малых предприятий.

*** Макс/мин – соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя.

**** Здесь и в таблицах 2.10 – 2.15 во всех случаях: (районы) – значение показателя по районам области; (с ГО) – значение соответствующего показателя по всем территориям области с учётом городских округов Вологда и Череповец.

Источники: здесь и далее рассчитано по: Районы Вологодской области в 1990 – 1999 годах [Текст]: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2001. – 384 с.; Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2010 [Текст]: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2011. – 348 с.; Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2011 [Текст]: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 326 с.

Как видно из данных таблицы, в течение всего исследуемого периода наблюдается усиление дифференциации районов по среднедушевому объёму промышленного производства, что подтверждается и увеличе-

нием коэффициента размаха вариации среди районов с 30 раз в 1991 году до 734 раз в 2013 году (с учётом городских округов разрыв между Череповцом и Кичменгско-Городецким районом в 2011 г. составил 2290 раз!). Такую ситуацию во многом обусловили и значительные различия в динамике производства промпродукции: если в четырёх районах области (Вологодский, Вытегорский, Кадуйский и Тарногский) его физический объём вырос за 1991–2013 гг. более чем в 2 раза (см. табл. 2.1), то в 15 районах он сократился, причём в некоторых весьма существенно.

Кроме того, наблюдается тенденция к увеличению концентрации промышленного производства в двух крупнейших городах региона. Так, если в 1991 году на районы приходилось 30% производства, то к 2012 году их доля сократилась приблизительно в 3 раза – до 9,6%. Это привело почти к трёхкратному увеличению разрыва между среднерайонным и среднеобластным значениями показателя (с 1,8 раза в 1991 г. до 4,9 раза к 2013 году).

Значения индекса Тейла, возросшие в 2,3 раза к 2013 г. по сравнению с 1991-м, свидетельствуют о преобладании межгруппового неравенства (которое в последние годы формирует до 87% всего неравенства), то есть о весьма заметном отрыве лидирующей пятерки районов (Чагодощенский, Шекснинский, Сокольский, Кадуйский, Грязовецкий) от остальных районов и их групп. Такая же ситуация наблюдается и с индексом, рассчитанным с учётом городских округов, но в данном случае меж- и внутригрупповое неравенство практически сравнялись, поскольку за счёт значения показателя в г. Череповце в группе лидеров формируется достаточно существенное внутригрупповое неравенство.

В экономике большинства районов области ведущую роль исторически играет сельское хозяйство, обеспечивая занятость населения, решение ряда социальных и инфраструктурных проблем сельской местности. Вместе с тем уровень развития данной отрасли существенно различается по районам.

Этот факт подтверждается коэффициентом вариации: его достаточно высокие значения колебались от минимального (56%) в 1996 г. до максимального (71%) в 2006 г. (табл. 2.10).

Разрыв между районом-лидером и районом-аутсайдером (в 1991 г. – соответственно Череповецкий и Вытегорский районы, а в 2013 г. – Вологодский и Вытегорский) по данному показателю увеличился за период почти в два раза (с 10,1 раза до 19,1 раза). В основном это произошло из-за падения физических объёмов сельскохозяйственного производ-

Таблица 2.10. Показатели дифференциации районов Вологодской области по объёму производства сельскохозяйственной продукции на душу населения

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	666,9	4,7	15,6	23,3	36,4	40,7	38,3	39,4
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	364,8	2,5	8,1	11,9	17,5	19,4	18,1	18,5
Доля 5 лучших районов в областном производстве, %	60,0	53,5	55,8	63,1	66,0	63,5	64,8	64,0
Макс/мин (районы), раз	10,1	10,1	9,7	20,1	19,8	19,6	19,6	19,1
Размах вариации (районы)	1862,2	13,1	42,7	74,2	109,4	119,8	108,7	111,0
Среднее квадратическое отклонение (районы)	460,2	2,7	9,0	16,5	24,9	26,6	24,8	24,9
Коэффициент вариации (районы), %	69,0	56,4	57,8	71,1	68,5	65,2	64,8	63,2
ПТвг (районы)	0,081	0,068	0,065	0,068	0,054	0,046	0,045	0,048
ПТмг (районы)	0,220	0,138	0,167	0,261	0,266	0,248	0,248	0,236
ПТ (районы)	0,301	0,206	0,232	0,329	0,320	0,293	0,292	0,283

ства в большинстве районов области, что было обусловлено главным образом значительным сокращением посевных площадей под сельхозкультурами (в 2,02 раза за исследуемый период в среднем по области) и поголовья КРС (в 3,68 раза).

Значения индекса Тейла для межгруппового и внутригруппового неравенства свидетельствуют также о значительной неравномерности развития сельхозпроизводства и его концентрации в 4–5 лучших пригородных районах (Вологодский, Череповецкий, Шекснинский, Грязовецкий и Великоустюгский). На них в 1991–2013 гг. приходилось 53,5–66,0% объёмов всей произведённой в области сельхозпродукции в стоимостном выражении. В большинстве других районов наблюдаются негативные тенденции: закрытие ряда сельхозпредприятий, сокращение посевных площадей, поголовья скота, плохое финансово-экономическое состояние сельхозпредприятий. Более того, в ряде районов (Вытегорский, Сямженский, Бабушкинский) сельское хозяйство уже практически полностью разрушено.

Поддержание устойчивого воспроизводственного процесса возможно лишь в условиях обеспечения расширенного воспроизводства. Инвестиции являются важнейшим фактором социально-экономического развития (создания новых рабочих мест, новых производств, расширения производства, повышения производительности труда, развития инфраструктуры и социальной сферы территорий). Разная инвестиционная привлекательность муниципальных районов области приводит к их существенной дифференциации по показателю инвестиций в основной капитал на душу населения (табл. 2.11).

Коэффициент вариации среднедушевых инвестиций по районам области свидетельствует об усилении дифференциации по сравнению с уровнем 1991 года (значение коэффициента составляло 25%, что говорило о нормальном распределении признака по территориям), а в целом по области он состав-

**Таблица 2.11. Показатели дифференциации муниципальных районов
и городских округов Вологодской области по объёму инвестиций
в основной капитал на душу населения**

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	1,6	1,5	6,0	16,5	23,1	19,3	20,1	34,8
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	1,5	2,1	7,0	30,0	35,4	39,9	41,7	44,2
Доля районов в областном объёме инвестиций, %	58,7	36,7	44,2	28,0	31,4	23,1	22,7	36,9
Доля гг. Вологды и Череповца, %	41,3	63,3	55,8	72,0	68,6	76,9	77,3	63,1
Макс/мин (районы), раз	2,5	14,7	26,8	35,3	50,4	22,2	83,8	160,4
Макс/мин (с городскими округами), раз	2,5	14,7	26,8	35,3	50,4	36,3	83,8	160,4
Размах вариации (районы)	1,5	7,4	30,3	94,5	92,4	43,2	130,1	446,8
Размах вариации (с ГО)	1,5	7,4	30,3	94,5	92,4	71,8	130,1	446,8
Среднее квадратическое отклонение (районы)	0,4	1,5	6,2	21,3	22,9	12,2	26,8	83,8
Коэффициент вариации (районы), %	25,3	99,0	104,7	129,2	99,3	63,1	133,7	241,1
Коэффициент вариации (с ГО), %	28,5	70,4	87,9	82,8	73,0	64,9	79,2	183,0
ITвг (районы)	0,014	0,152	0,183	0,217	0,148	0,017	0,143	0,674
ITмг (районы)	0,020	0,047	0,087	0,156	0,203	0,167	0,166	0,172
IT (районы)	0,034	0,199	0,270	0,373	0,350	0,184	0,309	0,847
ITмг (с ГО)	0,030	0,068	0,145	0,191	0,052	0,034	0,084	0,291
ITвг (с ГО)	0,009	0,075	0,050	0,154	0,117	0,163	0,172	0,079
IT (с ГО)	0,039	0,143	0,195	0,346	0,169	0,198	0,256	0,370

лял практически все годы не менее 100%. Коэффициент размаха вариации по районам увеличился с 2,5 раза в 1991 году до 160,4 раза в 2013 г.

Значение индекса Тейла показывает, что, во-первых, до 2010 года и в 2013 году внутригрупповое неравенство превышало межгрупповое в связи с наличием в каждой группе 1–2 районов, которые существенно опережали остальные. Разрыв между группами лидеров (Кадуйский, Харовский, Чагодощенский, Грязовецкий и Усть-Кубинский районы) и аутсайдеров (Тотемский, Вашкинский, Бабушкинский, Кичменгско-Городецкий и Вожегодский районы) по итогам 2013 года составил почти 19 раз. Во-вторых, значительная часть инвестиций концентрируется в двух городских округах и в 5–6 прилегающих к ним районах, а большинство районов области являются инвестиционно непривлекательными, что существенно снижает возможности и перспективы их развития.

Как известно, важнейший индикатор уровня жизни населения – это размер заработной платы (табл. 2.12).

Наибольший рост заработной платы (в сопоставимой оценке) за 1991–2013 гг. наблюдался в Нюксенском, Бабаевском и Шекснинском районах (в 4,5–5,3 раза), наименьший – в Тарногском и Кичменгско-Городецком (в 2,85–2,95 раза). В 23 районах значение этого показателя было ниже, чем в среднем по городским округам и области в целом.

В 1991 году разрыв между районами по уровню оплаты труда составлял всего 1,3 раза, в 2013 г. – 2 раза. Наибольшее значение этого показателя отмечалось в 2012 г. – 2,9 раза (табл. 2.13).

Таблица 2.12. Динамика среднемесячной заработной платы, тыс. руб. (1991 г. – руб.)

Район, городской округ	1991 г.	2001 г.	2013 г.	2013 г. к 1991 г., раз*	2013 г. к 2001 г., раз*	Район, городской округ	1991 г.	2001 г.	2013 г.	2013 г. к 1991 г., раз*	2013 г. к 2001 г., раз*
Бабаевский	481	2,4	23,3	4,62	3,02	Нюксенский	474	2,4	26,3	5,28	3,43
Бабушкинский	436	1,8	15,1	3,30	2,72	Сокольский	489	2,5	18,6	3,63	2,34
Белозерский	492	2,4	18,0	3,48	2,39	Сямженский	469	2,3	19,2	3,91	2,65
Вашкинский	464	2,1	16,0	3,28	2,43	Тарногский	488	1,8	15,1	2,95	2,63
Великоустюгский	516	2,6	17,4	3,22	2,16	Тотемский	528	3,0	20,6	3,72	2,19
Верховажский	481	1,8	16,4	3,26	2,95	Усть-Кубинский	412	2,4	16,0	3,71	2,12
Вожегодский	489	2,4	15,9	3,09	2,14	Устюженский	415	2,0	16,4	3,77	2,65
Вологодский	509	2,7	19,9	3,72	2,31	Харовский	486	2,3	17,3	3,40	2,37
Вытегорский	471	3,0	21,1	4,27	2,20	Чагодощенский	410	2,8	17,0	3,95	1,93
Грязовецкий	491	2,7	21,5	4,18	2,54	Череповецкий	533	2,9	20,5	3,67	2,28
Кадуйский	544	3,4	22,4	3,92	2,08	Шекснинский	465	2,7	21,9	4,50	2,59
Кирилловский	444	2,4	19,8	4,25	2,60	г. Вологда	547	3,4	25,5	4,45	2,36
Кичм.-Городецкий	464	1,7	13,9	2,85	2,61	г. Череповец	678	5,3	32,4	4,55	1,93
Междуреченский	424	1,9	16,4	3,70	2,78	По области	550	3,5	25,1	4,36	2,27
Никольский	435	1,8	15,7	3,45	2,79						

* Темп роста реальной заработной платы за период (с учётом индекса потребительских цен по области).

Таблица 2.13. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по размеру среднемесячной заработной платы

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, руб. (1996 г. – тыс. руб.)	473	630	2390	7359	13282	14907	17042	18520
В среднем по области, руб. (1996 г. – тыс. руб.)	550	896	3511	10667	18536	20250	22649	25127
Соотношение заработной платы и прожиточного минимума (районы), раз	1,84*	1,47	1,70	1,95	2,11	2,09	2,35	2,31
Соотношение заработной платы и прожиточного минимума (с ГО), раз	2,27*	2,10	2,50	2,83	2,95	2,83	3,13	3,14
Макс/мин (районы), раз	1,3	2,2	2,0	1,5	1,6	2,1	2,9	1,9
Макс/мин (с ГО), раз	1,7	3,1	3,2	2,4	2,2	2,3	2,9	2,3
Размах вариации (районы), руб.	134	547	1733	3178	6119	12915	22408	12403
Размах вариации (с ГО), руб.	268	912	3640	8505	13209	15126	22408	18514
Среднее квадратическое отклонение (районы), руб.	36	118	442	943	1873	2898	4271	2964
Коэффициент вариации (районы), %	7,6	18,7	18,5	12,8	14,1	19,4	25,1	16,0
Коэффициент вариации (с ГО), %	15,5	32,8	34,5	31,8	29,6	29,5	30,5	28,3

* 1993 г.

Коэффициент вариации уровня оплаты труда в районах области весь период был ниже 33%, что говорит о его незначительной колеблемости. Кроме того, с начала 2000-х годов наблюдалась тенденция к сокращению неравенства территорий по уровню оплаты труда. Лидером в этом отношении почти весь анализируемый период был город Череповец, а в 2012 г. – Нюксенский район. Во всех остальных районах области в 2001–2013 гг. значения данного показателя были ниже среднеобластных, а в 11–15 – ниже и среднерайонных.

Соотношение заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в среднем по области превысило значение показателя за 1993 год только в 2001 г., а по районам – в 2004 г.

Вместе с тем по итогам 2013 г. размер заработной платы в 6 районах области не превышал стоимости двух прожиточных минимумов.

Показатель розничного товарооборота на душу населения, с одной стороны, характеризует уровень развития в районах и городах области сети розничной торговли, розничных рынков и т.д., а с другой стороны, величину платежеспособного спроса населения.

Как видно из данных таблицы 2.14, доля районов в общей величине товарооборота области уменьшилась практически с половины в 1991 году до трети в 2013 году. Это можно объяснить более ускоренным развитием сети торговли в двух крупнейших городах области, более значительным сокращением сельского населения, более высокой платёжеспособностью населения городов, повышением мобильности населения районов области и приобретением им части товаров в городах Череповце и Вологде. Соотношение среднедушевого розничного товарооборота в районах области, увеличившееся с 1,3 раза в 1991 году до 3 и 2,8 раза в 1996 и 2001 годах соответственно, по итогам 2013 года сократилось до 1,9 раза. Причина этого, вероятно, заключается в развитии во всех районах области в 2000-х годах сети розничной торговли, которая стала местом притока инвестиций и рабочей силы. В то же время коэффициент вариации данного показателя показывает незначительное территориальное неравенство.

Таблица 2.14. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по объёму розничного товарооборота на душу населения

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	2,69	3,6	11,3	25,6	52,4	62,0	74,3	80,7
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	3,01	4,4	14,3	36,5	71,1	83,5	105,1	112,9
Доля районов, %	49,0	43,2	41,0	35,7	35,5	35,4	33,4	33,5
Доля гг. Вологды и Череповца, %	51,0	56,8	59,0	64,3	64,5	64,6	66,6	66,5
Макс/мин (районы), раз	1,3	3,0	2,8	2,5	1,8	1,7	1,8	1,9
Макс/мин (с ГО), раз	1,6	3,0	2,8	2,7	2,3	2,2	2,6	2,6
Размах вариации (районы)	0,76	4,3	14,8	27,7	32,3	34,2	44,2	52,8
Размах вариации (с ГО)	1,25	4,3	14,8	31,3	51,7	59,1	87,8	94,1
Среднее квадратическое отклонение (районы)	0,17	1,2	3,2	6,0	8,2	9,3	10,9	12,2
Коэффициент вариации (районы), %	6,4	32,3	28,4	23,5	15,6	15,0	14,7	15,1
Коэффициент вариации (с ГО), %	13,2	33,2	30,0	33,2	28,9	27,9	31,2	30,4

Не менее важное значение для обеспечения качества жизни населения имеет состояние социальной сферы. Так, о качестве медицинской помощи можно судить по показателю численности врачей на 10 000 населения (табл. 2.15). Следует отметить, что, хотя в среднем по области значение этого показателя выше, чем в среднем по районам, сохраняется устойчивая негативная тенденция его дальнейшего сокращения.

Таблица 2.15. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по обеспеченности населения врачами

Показатель	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
В среднем по районам, врачей на 10 000 населения	19,3	18,8	18,0	17,5	17,1	17,4	17,5	17,5
В среднем по области, врачей на 10 000 населения	32,3	34,3	34,6	35,5	34,6	34,8	35,3	34,7
Доля районов, %	32,6	29,1	27,0	25,2	23,8	23,9	23,4	23,7
Доля гг. Вологда и Череповец, %	67,4	70,9	73,0	74,8	76,2	76,1	76,6	76,3
Макс/мин (районы), раз	2,8	2,8	3,6	3,5	3,0	3,4	3,4	3,0
Макс/мин (с ГО), раз	5,8	5,8	7,7	7,8	6,2	6,7	6,8	5,7
Размах вариации (районы)	19,0	21,2	21,9	21,9	19,7	21,6	22,0	20,5
Размах вариации (с ГО)	50,8	55,1	56,8	59,5	51,5	52,4	53,8	49,8
Среднее квадратическое отклонение (районы)	4,3	5,2	4,8	4,6	4,3	4,4	4,4	4,4
Коэффициент вариации (районы), %	22,1	27,6	26,5	26,3	25,1	25,2	25,4	25,2
Коэффициент вариации (с ГО), %	47,5	53,2	55,1	56,2	54,3	54,2	54,9	53,3

Развитие любых территориальных образований характеризуется демографической ситуацией. Данные государственной статистики позволяют утверждать, что во всех районах области за 1991–2013 годы произошло сокращение численности населения: в 11 районах более чем на 30% (максимальное – в Вашкинском, Междуреченском и Харовском – на 38%), в 14 районах – на 10–30%, в Шекснинском районе – на 4% (в среднем по области – на 12%), а в городах Вологде и Череповце она увеличилась на 6 и 0,2% соответственно. В районах это обусловлено высокой естественной и миграционной убылью населения. Вместе с тем в последние годы есть и позитивные тенденции: с 2011 года, впервые за много лет, наблюдается естественный прирост населения в г. Вологде (48 человек), а с 2012 г. – в г. Череповце (369 человек) и Вологодском районе (61 человек).

Большинство районов области являются непривлекательными для мигрантов. Жители (чаще наиболее мобильная их часть – молодёжь) этих территорий с низким уровнем социально-экономического развития переезжают в гг. Вологду и Череповец, более перспективные районы и районные центры, где есть возможности получения более высоких доходов и профессионального роста. Таким образом, можно говорить о существенных различиях между районами области и по демографической ситуации: в одних – до сих пор фиксируется высокая естественная и миграционная убыль населения, а другие характеризуются позитивными тенденциями в данной сфере и являются привлекательными для мигрантов.

Результаты расчетов по методике ИСЭРТ РАН интегрального показателя [14, 24], отражающего уровень социально-экономического развития районов (по 18 исходным статистическим показателям) Вологодской области, позволяют утверждать, что в целом за 2000–2013 гг.

ситуация в ней ухудшилась. Если в 2000 г. к группе территорий с низким уровнем развития относились восемь районов, то в 2013 г. – уже двенадцать (табл. 2.16, рис. 2.2 и 2.3). Количество районов с высоким уровнем развития не изменилось – 6. При этом ухудшение социально-экономического положения отмечено в шести муниципальных районах (Череповецком, Тотемском, Белозерском, Нюксенском, Вытегорском, Вашкинском). В группы с более высоким уровнем развития переместились три района (Грязовецкий, Харовский, Тарногский).

Таблица 2.16. Места районов Вологодской области по значению интегрального индекса уровня социально-экономического развития

Район	2000 г.		2013 г.		2013 г. к 2000 г., +/-
	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	Место	
Кадуйский	1,655	1	2,014	1	0
Шекснинский	1,222	5	1,435	2	3
Сокольский	1,265	4	1,320	3	1
Вологодский	1,405	2	1,284	4	-2
Чагодощенский	1,202	6	1,221	5	1
Грязовецкий	1,149	7	1,219	6	1
Великоустюжский	1,141	8	1,105	7	1
Череповецкий	1,354	3	1,019	8	-5
Харовский	0,895	14	0,988	9	5
Тарногский	0,861	17	0,961	10	7
Тотемский	1,036	9	0,921	11	-2
Устюженский	0,857	18	0,883	12	6
Кирилловский	0,872	16	0,875	13	3
Бабаевский	0,930	12	0,866	14	-2
Усть-Кубинский	0,813	21	0,827	15	6
Междуреченский	0,840	19	0,820	16	3
Белозерский	0,878	15	0,817	17	-2
Нюксенский	0,928	13	0,814	18	-5
Сямженский	0,755	24	0,794	19	5
Вытегорский	0,957	10	0,790	20	-10
Верховажский	0,766	22	0,780	21	1
Никольский	0,693	26	0,759	22	4
Вашкинский	0,937	11	0,739	23	-12
Вожегодский	0,818	20	0,739	24	-4
Бабушкинский	0,756	23	0,676	25	-2
Кичменгско-Городецкий	0,709	25	0,661	26	-1
<i>Среднее</i>	<i>0,988</i>	<i>x</i>	<i>0,974</i>	<i>x</i>	<i>x</i>

Уровень социально-экономического развития районов области в таблице выделен следующим цветом:

Высокий	Выше среднего	Средний	Ниже среднего	Низкий
---------	---------------	---------	---------------	--------

В 2013 году к группе с высоким уровнем социально-экономического развития относились Кадуйский, Шекснинский, Сокольский, Чагодощенский, Вологодский и Грязовецкий районы. Первые 4 района являются в регионе лидерами по величине среднедушевого объема промышленного производства (значения данного показателя в 2,5 раза выше, чем в среднем по районам). Вологодский, Грязовецкий

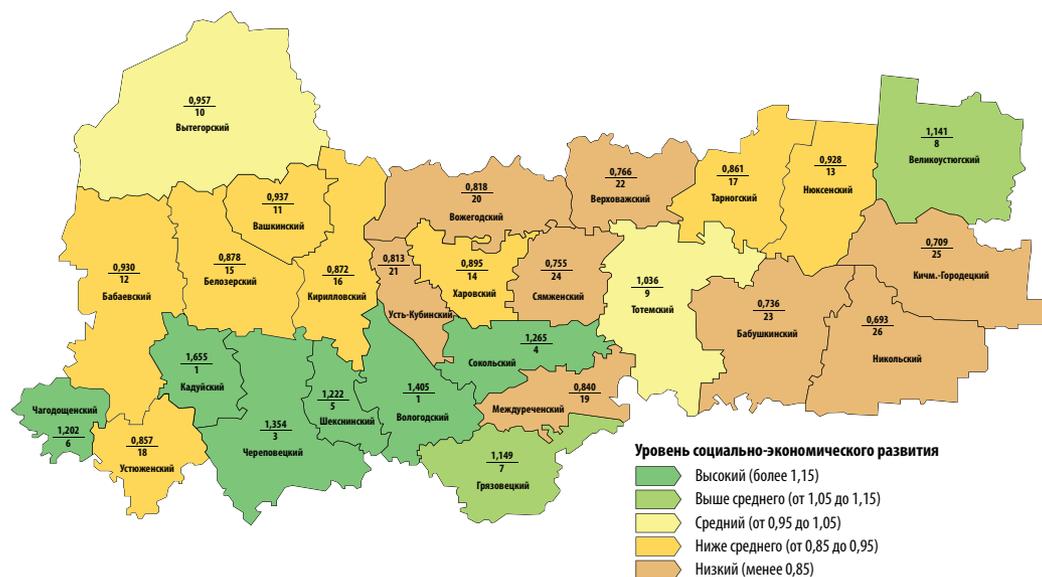


Рисунок 2.2. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2000 году

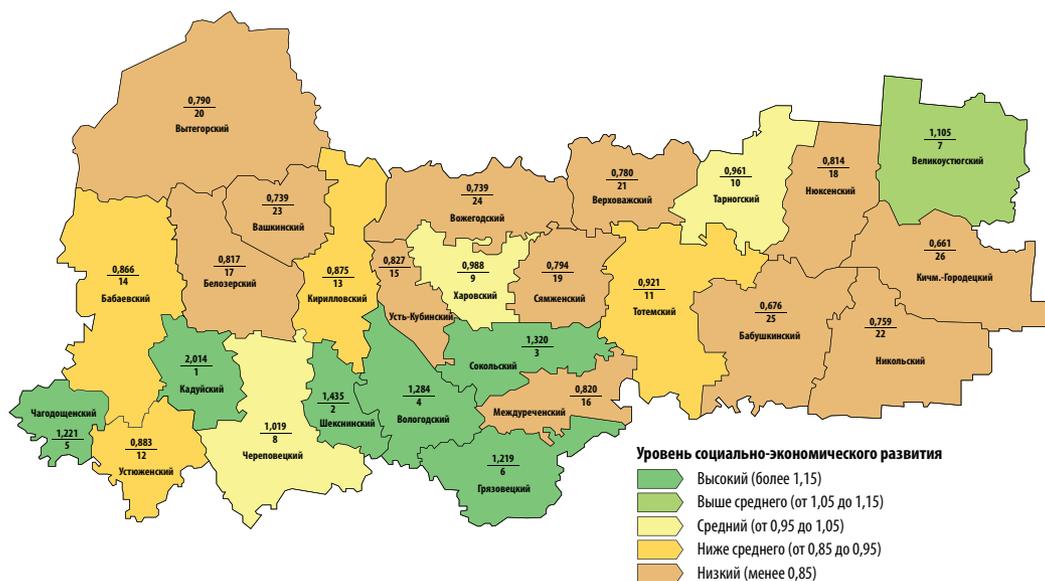


Рисунок 2.3. Группировка районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2013 году

и Шекснинский районы – лидеры по объёму производства сельскохозяйственной продукции.

Все муниципальные образования, входящие в данную группу, достаточно инвестиционно привлекательны, а Кадуйский, Чегодоценский и Грязовецкий районы занимают 1, 3 и 4 места соответственно среди рай-

онов области по объёму капиталовложений в расчёте на 1 жителя. На указанных территориях наблюдаются невысокий уровень безработицы (за исключением Чагодощенского района, где он был выше среднего по районам и области). По доле жилья, оборудованного водопроводом, канализацией и центральным отоплением (уровень благоустройства по всем трем видам выше среднего по районам), все районы данной группы занимают места не ниже 10-го [14].

В 2013 году к группе с уровнем развития **выше среднего** относился Великоустюгский район, у которого значения отдельных показателей, входящих в интегральный индекс, были ниже, чем у районов-лидеров. Вместе с тем данный район характеризуется высоким среднедушевым объемом промышленного производства, розничного товарооборота и платных услуг и высоким уровнем безработицы (2,5%). Последнее обусловлено прежде всего прекращением деятельности Красавинского льнокомбината.

Череповецкий, Харовский и Тарногский районы в 2013 году входили в группу со **средним** уровнем социально-экономического развития. Среднедушевые объемы промышленного и сельскохозяйственного производства в этих муниципальных образованиях (за исключением Череповецкого района) ниже средних по районам. При этом в Харовском районе среднедушевой объем инвестиций в основной капитал организаций территории является одним из самых высоких (2 место) среди районов области. Экономическая ситуация в указанном районе характеризуется высоким уровнем безработицы – 1,8% в 2012 г., тогда как в среднем по районам – 1,7%.

Однако демографическая ситуация в районах этой группы остается неблагоприятной. Так, уровень смертности в Харовском и Тарногском районах выше среднего по районам (18,0‰). Уровень благоустройства жилого фонда не превышает среднерайонный.

По итогам 2013 года в группу территорий с уровнем социально-экономического развития **ниже среднего** вошли Тотемский, Устюженский, Кирилловский и Бабаевский районы. В этой группе (за исключением Устюженского района) среднедушевые объемы промышленного, сельскохозяйственного производства и инвестиций в основной капитал ниже, чем в среднем по районам области; в Кирилловском и Устюженском районах уровень зарегистрированной безработицы выше среднего по районам. Для районов данной группы (за исключением Тотемского) характерен низкий уровень благоустройства жилого фонда: доля жилья, оборудованного водопроводом, канализацией и отоплением, составляет менее 43%.

В группу с **низким** уровнем социально-экономического развития в 2013 году попали 12 районов (Усть-Кубинский, Междуреченский, Белозерский, Нюксенский, Сямженский, Вытегорский, Верховажский, Никольский, Вашкинский, Вожегодский, Бабушкинский, Кичменгско-Городецкий). В этих муниципальных образованиях самые низкие показатели экономической деятельности, высокая смертность населения (выше 18,0‰), низкий уровень благоустройства жилого фонда и уровень жизни населения.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что основными особенностями внутрирегиональной дифференциации в Вологодской области в 1991–2013 годах являются следующие:

1. Значительная неравномерность (разрыв между «худшими» и «лучшими» территориями составляет десятки и сотни раз) территорий по большинству параметров социально-экономического развития, обусловленная разными условиями и возможностями развития, неодинаковой адаптацией к рыночным условиям хозяйствования, спецификой политики федеральных и региональных властей. Различия территорий по всем исследуемым параметрам, превышающие уровень 1991 г. и достигшие, на наш взгляд, критических значений, привели к потере целых отраслей народного хозяйства в ряде районов области. Кроме того, сложился асимметричный тип их развития, который характеризуется улучшением позиций районов-лидеров и ухудшением позиций отстающих районов относительно средних значений ключевых показателей.

2. Концентрация производства и инвестиций в гг. Вологде и Череповце и 5–6 прилегающих к ним районах вызывает ограничение возможностей и перспектив развития периферийных районов.

3. Существенное отставание районов от двух крупнейших городов области по уровню и качеству жизни населения, двукратный разрыв между районами по уровню оплаты труда. Значительный миграционный отток населения сельских территорий ведёт к «вымиранию» целых населённых пунктов, деградации поселенческой сети, обострению кадровой проблемы.

2.3. Эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований

Эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований проявляется в том, насколько действия, предпринимаемые органами государственной власти по реализации территориальной политики, межбюджетных отношений, форм и методов стимулирования муниципальных образований, привели к конкретному и измеримому эффекту: улучшению параметров социально-экономического развития территорий, повышению качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг.

В 2012–2014 гг. в Вологодской области региональными властями активизирована деятельность по поиску путей развития муниципальных образований, укреплению их финансово-экономических основ, развитию института местного самоуправления. К наиболее значимым и давшим определённый эффект действиям региональной политики по развитию муниципалитетов в этот период относились следующие.

В целях ускорения развития региона в целом и муниципальных образований в 2012 г. создана Корпорация развития Вологодской области. В деятельности по привлечению инвестиций в регион Корпорация взаимодействует в основном с районными администрациями, а на отсутствие этого взаимодействия указали 83,2% глав сельских поселений. Из данных таблицы 2.17 видны основные формы взаимодействия Корпорации с муниципалитетами и её роль в развитии территорий в 2013 г. Так, в 50% районов (главы которых приняли участие в опросе ИСЭРТ РАН) представителями Корпорации осуществлялось обучение и/или консультирование работников местных органов власти; в 44% – оценка потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета; в 28% – сопровождение реализации инвестиционного проекта, разработанного изначально без участия Корпорации; в 22% – начата реализация инвестиционного проекта с участием Корпорации; в 22% городских поселений найден инвестор, готовый вложить средства в развитие муниципального образования.

В целом в отношении Корпорации развития Вологодской области можно утверждать, что её деятельность пока ещё не носит системного и масштабного характера, поэтому, на наш взгляд, её необходимо усилить во всех районах.

Для развития инвестиционного потенциала муниципальных образований Вологодской области создан Координационный совет. Основным

Таблица 2.17. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Какую помощь в инвестиционном развитии Вашего муниципального образования оказала Корпорация развития Вологодской области в 2013 г.» (в % от числа ответивших)

Направление взаимодействия	Муниципальные образования		
	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Сотрудниками Корпорации осуществлялось консультирование представителей местных органов власти и/или обучение навыкам работы с инвесторами, взаимодействия с бизнесом	50,0	11,1	8,0
С участием представителей Корпорации проводилась оценка потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета, определение наиболее приоритетных сфер привлечения инвесторов и т.д.	44,4	0,0	2,7
Осуществлялось сопровождение реализации инвестиционного проекта, разработанного изначально без участия Корпорации	27,8	0,0	2,7
Начата реализация инвестиционного проекта с участием Корпорации (подготовлен бизнес-план, выделен земельный участок, разработана документация по проекту и прочее)	22,2	11,1	2,7
Разработан инвестиционный проект с участием Корпорации	16,7	11,1	2,7
Найден инвестор, готовый вложить средства в развитие муниципального образования (реализация проекта в 2013 г. не начата)	16,7	22,2	3,5
Представителями Корпорации реализовывались маркетинговые мероприятия в отношении муниципального образования (представление информации о муниципалитете в области и за её пределами, поиск дополнительных каналов продаж продукции предприятий муниципалитета и пр.)	11,1	11,1	2,7
Реализован конкретный инвестиционный проект с участием Корпорации	0,0	0,0	0,9
Взаимодействие с Корпорацией развития Вологодской области не осуществлялось	0,0	44,4	83,2
Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ИСЭРТ РАН (г. Вологда, 2007 – 2014 гг.).			

инструментом для реализации задач, определяемых Советом, стал институт инвестиционных уполномоченных. Уполномоченные проводят анализ и прогнозирование развития территории конкретного муниципального образования, занимаются мониторингом и паспортизацией инвестиционного потенциала, оказывают правовую, методическую и практическую помощь инвесторам в реализации проектов [73]. В 2012–2013 гг. разработаны инвестиционные паспорта, инвестиционные и налоговые карты муниципальных районов. В федеральный перечень моногородов включён город Красавино и согласован комплексный план его модернизации с целью привлечения средств из федерального бюджета.

За каждым городским округом и муниципальным районом закреплён куратор от Правительства области для осуществления учета специфики этих территорий, проблем и оперативного реагирования на ситуацию в муниципалитетах.

На регулярной основе проводится ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 и выделяются гранты лучшим муниципалитетам (по итогам 2012 г. это г. Череповец, Череповецкий, Вологодский, Чагодощенский районы).

Реализуется проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленный на повышение квалификации и управленческих навыков муниципальных служащих региона. Участники этого проекта (главы, заместители глав муниципальных образований, работники органов МСУ) самостоятельно разрабатывают проекты по социально-экономическому развитию своих территорий. Участниками проекта в 2013 г. стали 275 человек из всех муниципальных образований области. Результат проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» – разработка и реализация проектов, поддержанных населением на сельских сходах и затрагивающих наиболее актуальную для населения проблематику. В 2013 г. на защиту представлены 195 проектов, отобрано 46 победителей, 30 проектов получили грантовую поддержку [62, 73]. В мае 2014 г. обучение по программе повышения квалификации «Муниципальное управление» прошли 84 жителя поселений области. Они разработали 64 проекта, и в июне – июле 2014 г. прошла их публичная защита. Авторы 29 проектов получают гранты на реализацию своих идей [62].

Ежегодно проходит конкурс на лучшее поселение Вологодской области, его победителям (по 5 поселений в каждой из четырёх номинаций) выделяются гранты на благоустройство территорий и укрепление материальной базы.

В части укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований региона проводится замена дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Взамен дотаций в 2012 г. передано более 2,3 млрд. рублей таких отчислений. В итоге 14 муниципальных районов и 49 поселений вышли на бездотационный уровень. В 2013 г. муниципальным образованиям было передано более 2,1 млрд. руб. отчислений от НДФЛ, 15 муниципальных районов и 47 поселений вышли на бездотационный уровень. В результате реализации

мероприятий по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области собственная доходная база местных бюджетов в 2013 году превысила уровень докризисного 2008 года на 1321,4 млн. рублей или на 11,6% [5, 75].

С 1 января 2014 года с местного на региональный уровень передано полномочие по обеспечению государственных гарантий на получение общедоступного и бесплатного дошкольного образования.

При департаменте финансов области создана межведомственная рабочая группа, целью которой является поиск всех возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты, а также межведомственная рабочая группа по легализации заработной платы и сокращению задолженности по её выплате [75].

В целях повышения открытости и публичности местной власти в обязанность глав муниципальных районов введен публичный отчет перед населением о проделанной за год работе, о перспективах развития муниципалитетов. Для сокращения затрат местных органов власти на командировки для участия в совещаниях, проводимых в областном центре, организована видеоконференцсвязь Правительства области с администрациями муниципальных образований.

В 2012–2013 гг. в пяти муниципальных районах реализован проект по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений в Кичменгско-Городецком, Никольском, Череповецком, Сокольском, Грязовецком и Вытегорском районах). Количество поселений в 2013 году сократилось на 19.

В рамках государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 годы» разработана подпрограмма «Развитие местного самоуправления на территории Вологодской области».

Эти меры привели к улучшению в 2013 году по сравнению с 2009 годом оценок, которые были даны главами муниципальных районов относительно действий региональных органов государственной власти, направленных на поддержку муниципалитетов: доля негативных оценок (варианты ответа «не было оказано никакой помощи» и «помощь была неэффективной») сократилась на 3–9 п.п. Вместе с тем позитивные изменения в сфере поддержки развития муниципалитетов по-прежнему отмечаются не более чем 37% глав (табл. 2.18).

Обращает на себя внимание тот факт, что по итогам 2013 г. большинство (свыше 50%) опрошенных глав муниципальных образований оценили как неэффективные 10 направлений деятельности (предложен-

Таблица 2.18. **Оценка действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований** (в % от числа ответивших)

Варианты ответа	Муниципальные образования								
	Муниципальные районы			Городские поселения			Сельские поселения		
	2009 г.	2012 г.	2013 г.	2009 г.	2012 г.	2013 г.	2009 г.	2012 г.	2013 г.
Не было оказано никакой помощи	3,8	4,5	0,0	18,2	16,7	0,0	12	17,3	13,5
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	19,2	4,5	15,8	27,3	20,5	36,4	21,5	15,1	16,9
Изменения произошли, но они незначительны	38,5	63,6	47,4	27,3	49,5	9,1	36,1	57,0	34,5
Осуществленные действия привели к улучшению ситуации	23,1	27,4	21,1	18,2	13,3	36,4	12,0	10,6	10,1
Затрудняюсь ответить	15,4	0,0	15,8	9,1	0,0	18,2	18,4	0,0	25,0

ных как варианты ответа на соответствующий вопрос анкеты), осуществляемой в рамках региональной социально-экономической политики Правительства области (табл. 2.19).

Таблица 2.19. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?»** (в % от числа выбравших вариант ответа «неэффективны»)

Направление деятельности	Муниципальные образования					
	Муниципальные районы		Городские поселения		Сельские поселения	
	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.	2012 г.	2013 г.
Стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования	59,1	84,2	66,7	77,8	85,3	77,6
Поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей	77,3	82,4	66,7	71,4	79,3	67,5
Создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей	90,9	77,8	75,0	57,1	82,5	75,8
Стимулирование рынка жилья и жилищного строительства	68,2	70,6	33,3	88,9	76,1	75,4
Поддержка сельскохозяйственного производства	81,8	70,6	75,0	83,3	87,0	80,6
Снижение уровня безработицы	36,4	68,4	50,0	66,7	79,3	78,0
Развитие сети автомобильных дорог местного значения	72,7	68,4	75,0	100,0	83,4	63,2
Пересмотр нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты	40,9	66,7	41,7	77,8	62,8	62,2
Оптимизация разграничения полномочий между региональными и муниципальными органами власти	45,5	61,1	75,0	50,0	69,7	58,7
Стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса	77,3	57,9	75,0	50,0	74,4	63,1
Модернизация образования и здравоохранения в области	31,8	44,4	66,7	50,0	68,7	67,2
Закрепление за каждым районом куратора от региональных органов власти	22,7	31,6	33,3	37,5	58,3	37,3
Обеспечение нормативно-правовой поддержки муниципальных органов власти	36,4	29,4	41,7	50,0	44,3	32,5
Развитие внутреннего и въездного туризма в области	45,5	27,8	41,7	57,1	57,8	49,6
Формирование регионального дорожного фонда	22,7	22,2	91,7	37,5	51,5	26,2
Развитие форм и механизмов поддержки и адресной целевой социальной помощи отдельным категориям населения	18,2	11,1	58,3	0,0	46,2	30,3
Экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов	31,8	5,9	33,3	11,1	27,4	17,5

Вместе с тем в таких сферах, как создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей, развитие сельского хозяйства, поддержка малого бизнеса, развитие туризма, отмечается снижение доли негативных оценок (более чем на 10 п.п.) у глав районов, у глав сельских поселений – по всем направлениям. Таким образом, в сложившейся ситуации необходима корректировка региональной политики по отношению к муниципальным образованиям. Она должна быть согласованной и носить комплексный характер. Так, по мнению большинства глав, территориальная политика в регионе должна оптимально сочетать в себе и выравнивание, и стимулирование развития муниципальных образований (на это указали 68% глав районов, 67% глав городских и 41% – сельских поселений; табл. 2.20). Вместе с тем около трети глав поселений высказались за выравнивающую политику.

Адекватную интегральную оценку эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований могут дать, на наш взгляд, их главы. В ежегодно проводимом ИСЭРТ РАН опросе глав всех муниципальных образований Вологодской области задаются 3 вопроса, касающиеся данной эффективности: «Как Вы оцениваете эффективность взаимодействия с перечисленными ниже институтами?» (органами государственной исполнительной власти области); «Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в предыдущем году?»; «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?» Нами предложена методика оценки эффективности регионально-муниципальной политики на основе ответов глав на данные вопросы [18, 63]. Приведём алгоритм выполнения оценки.

1 этап. Каждому варианту ответа на 3 данных вопроса присваивается балльная оценка от 0 до 2 или 3, соответствующая степени той или иной эффективности или результативности (табл. 2.21).

2 этап. Определяется средняя балльная оценка по каждому направлению (вопросу) оценки эффективности путем перемножения доли выбравших каждый вариант ответа и балла, соответствующего данному варианту, а также суммирования полученных значений по вариантам.

Таблица 2.20. **Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы думаете, территориальная политика в регионе должна быть направлена на ..?»** (в % от числа ответивших)

Вид территориальной политики	Муниципальные образования		
	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Выравнивание социально-экономических условий на всей территории региона	10,5	33,3	37,7
Выявление и первоочередная поддержка узловых точек, полюсов роста (например, в соответствии с Программой устойчивого развития сельских территорий)	21,1	0,0	17,2
Оптимальное сочетание выравнивающей и стимулирующей политики	68,4	66,7	41,1
Затрудняюсь ответить	0,0	0,0	4,0

Таблица 2.21. **Балльные оценки вариантов ответов глав муниципальных образований на вопрос об эффективности региональной политики**

Вариант ответа	Балл
1. Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в . . . году?	
Не было оказано никакой помощи	0
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	1
Изменения произошли, но они незначительны	2
Осуществлённые действия привели к улучшению ситуации	3
2. Как Вы оцениваете результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами?	
Низкая	0
Удовлетворительная	1
Высокая	2
3. Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?	
Неэффективны	0
Эффективны	1

Соответственно, проводится оценка по трём направлениям эффективности:

- эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ;
- эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов;
- эффективность отраслевой региональной политики.

3 этап. Определяется уровень эффективности по каждому направлению исходя из средней балльной оценки путем деления максимально (2 или 3) или минимально (0) возможной средней оценки на равные по ширине интервалы, количество которых равняется числу вариантов ответа на соответствующий вопрос, характеризующий то или иное направление эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и

органов МСУ» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,67) – низкий уровень эффективности;
- (0,67; 1,33) – средний уровень эффективности;
- (1,33; 2] – высокий уровень эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «Эффективность действий региональных органов власти, направленные на поддержку муниципалитетов» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,75) – низкий уровень эффективности;
- (0,75; 1,5) – уровень эффективности ниже среднего;
- (1,5; 2,25) – уровень эффективности выше среднего;
- (2,25; 3] – высокий уровень эффективности.

Границы интервалов уровней по направлению «Эффективность отраслевой региональной политики» определяются на основе равной ширины интервала следующим образом:

- [0; 0,5) – уровень эффективности ниже среднего;
- [0,5; 1] – высокий уровень эффективности.

Результаты апробации предложенной методики на материалах Вологодской области представлены в таблицах 2.22, 2.23, 2.24.

Таблица 2.22. **Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов (минимально возможный балл – 0; максимальный – 3)**

Вид МО	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень
ГП	1,46	Ниже среднего	1,75	Выше среднего	1,63	Выше среднего	1,59	Выше среднего	1,82	Выше среднего
СП	1,48	Ниже среднего	1,63	Выше среднего	1,64	Выше среднего	1,61	Выше среднего	1,41	Ниже среднего
Районы	1,81	Выше среднего	2,44	Высокий	2,15	Выше среднего	2,14	Выше среднего	1,90	Выше среднего
В среднем	1,58	Выше среднего	1,94	Выше среднего	1,81	Выше среднего	1,78	Выше среднего	1,71	Выше среднего

Условные обозначения: здесь и в таблицах 2.23, 2.24: МО – муниципальное образование; ГП – городское поселение; СП – сельское поселение; в среднем – среднее значение индекса по районам и поселениям; Знач – значение индекса.

Таблица 2.23. **Эффективность отраслевой региональной политики**
(мин. 0 баллов; макс. 1 балл)

Вид МО	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень
ГП	0,31	Ниже среднего	0,41	Ниже среднего	0,44	Ниже среднего
СП	0,25	Ниже среднего	0,34	Ниже среднего	0,44	Ниже среднего
Районы	0,31	Ниже среднего	0,49	Ниже среднего	0,49	Ниже среднего
В среднем	0,29	Ниже среднего	0,41	Ниже среднего	0,46	Ниже среднего

Проведённые расчёты свидетельствуют об увеличении эффективности и результативности взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления районов: с 0,67–0,90 балла (при максимально возможном балле – 2) в 2007–2008 гг. до 1,22–1,24 балла в

Таблица 2.24. **Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ** (мин. 0 баллов; макс. 2 балла)

Вид МО	Направление взаимодействия	2007 г.	2008 г.	2009 г.*	2010 г.*	2011 г.		2012 г.		2013 г.	
						Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень
ГП	Итого органы госвласти	0,50	0,53	1,05	1,16	0,69	Средний	0,64	Низкий	0,81	Средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,83	Средний	0,71	Средний	1,15	Средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	...	...	0,53	Низкий	0,85	Средний
	ОМСУ	0,46	1,03	1,05	1,19	0,94	Средний	0,94	Средний	1,05	Средний
СП	Итого органы госвласти	0,46	0,66	0,98	1,02	0,63	Низкий	0,61	Низкий	0,76	Средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,61	Низкий	0,75	Средний	0,97	Средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	...	...	0,39	Низкий	0,68	Средний
	ОМСУ	0,55	0,95	1,03	1,12	0,86	Средний	0,86	Средний	0,84	Средний
Районы	Итого органы госвласти	0,67	0,90	1,10	1,18	1,02	Средний	1,24	Средний	1,22	Средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,82	Средний	1,08	Средний	1,01	Средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	...	...	1,01	Средний	1,04	Средний
	ОМСУ	0,54	1,16	1,14	1,00	1,02	Средний	1,13	Средний	1,09	Средний
В среднем	Итого органы госвласти	0,55	0,70	1,04	1,12	0,78	Средний	0,83	Средний	0,93	Средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,75	Средний	0,85	Средний	1,04	Средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	...	...	0,64	Низкий	0,86	Средний
	ОМСУ	0,52	1,05	1,07	1,10	0,94	Средний	0,97	Средний	0,99	Средний

* В 2009 и 2010 гг. главам задавался вопрос: «Как Вы считаете, изменилась ли результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами в 2010 (2009) г. по сравнению с 2009 (2008) г.?», характеризующий динамику изменения взаимодействия, а не степень (уровень) самой эффективности (результативности) взаимодействия. Поэтому индексы 2009 – 2010 гг. не сопоставимы с остальными годами.

Условные обозначения: ... – индекс рассчитать невозможно в связи с отсутствием вариантов ответа в анкетах соответствующих лет; ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти, имеющие свои представительства на территории области; ОП – Общественная палата Вологодской области; КР – Корпорация развития Вологодской области; СМО – Совет муниципальных образований Вологодской области; ОМСУ – органы местного самоуправления района и поселений, местный бизнес и общественные объединения граждан.

2012–2013 гг., то есть о среднем уровне. Результативность взаимодействия муниципалитетов с Общественной палатой Вологодской области, Корпорацией развития региона, Советом муниципальных образований оценивается значительно ниже.

Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов в 2012–2013 гг., в целом выросла по сравнению с 2009 годом с 1,81 до 1,90–2,14 балла в оценках глав районов (при максимально возможном балле – 3) и характеризуется уровнем выше среднего, хотя по сравнению с 2010 годом отмечается снижение. В то же время эффективность отраслевой региональной политики оценена главами всех муниципалитетов на уровне ниже среднего: от 0,34 до 0,49 балла (при максимально возможном балле – 1). При этом оценки эффективности региональной политики, данные главами городских и сельских поселений, ниже аналогичных оценок глав районов. Это обусловлено тем, что органы государственной власти региона взаимодействуют преимущественно с районным уровнем управления.

Одним из ключевых направлений региональной политики по развитию муниципальных образований является учет специфики и параме-

тров развития муниципальных образований региона в стратегических и программных документах.

Так, результаты балльной оценки учета территориальных аспектов и приоритетов в действовавших в 2013 г. 12 отраслевых стратегиях (по критериям «наличие анализа ситуации по районам» и «наличие территориальных параметров и ориентиров развития») и в 26 государственных, долгосрочных целевых программах (по критериям «наличие анализа исходной ситуации по районам», «наличие территориальных параметров», «наличие порядка распределения средств», «наличие распределения бюджетных и иных средств по районам») развития Вологодской области позволяют утверждать, что в стратегиях они учтены лишь наполовину (средний балл 0,54), а в программах – только на треть (средний балл 0,33; табл. 2.25 и 2.26). Отсюда и низкие оценки главами муниципалитетов эффективности реализации отраслевых политик.

Таблица 2.25. Оценка учета территориального фактора в программных документах Вологодской области

Программа	Наличие анализа ситуации по районам	Наличие территориальных параметров	Наличие порядка распределения средств по районам	Наличие распределения средств по районам
Долгосрочная целевая программа «Льготные лекарства на 2011 – 2013 годы»	-	-	-	-
Государственная программа «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2013 – 2016 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Развитие конкурентоспособной льносодержащей продукции в рамках льняного кластера Вологодской области на 2013 – 2015 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Развитие системы отдыха детей, их оздоровления и занятости в Вологодской области на 2009 – 2015 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Инвестиции в объекты капитального строительства на 2010 – 2013 годы и перспективу до 2020 года»	-	+	+	+
Долгосрочная целевая программа «Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры Вологодской области на 2012 – 2017 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, а также лиц из числа указанных категорий граждан, достигших возраста 23 лет, не реализовавших право на внеочередное получение жилого помещения, на 2011 – 2013 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Газификация Вологодской области на 2011 – 2013 годы»	+	+	+	+
Долгосрочная целевая программа «Традиционная народная культура как основа сохранения культурной самобытности Вологодской области на 2011 – 2014 годы»	-	-	+	-

Окончание таблицы 2.25

Долгосрочная целевая программа «Развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Вологодской области на период 2009 – 2014 годов»	-	+	-	+
Долгосрочная целевая программа «Доступное жилье в Вологодской области на 2009 – 2013 годы»	+	-	+	-
Государственная программа «Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на 2013 – 2020 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Вологодской области на 2013 – 2018 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области на 2013 – 2015 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Пожарная безопасность учреждений культуры на 2012 – 2014 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Обеспечение жильем молодых семей в Вологодской области на 2012 – 2015 годы»	-	-	+	-
Государственная программа Вологодской области «Развитие системы комплексной безопасности жизнедеятельности населения области на 2013 – 2017 годы»	+	-	-	-
Государственная программа «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013 – 2018 годы»	-	-	+/-	-
Государственная программа Вологодской области «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2013 – 2020 годы»	+	+	-	+
Долгосрочная целевая программа «Информационное общество – Вологодская область (2013 – 2015 годы)»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Профилактика преступлений и иных правонарушений в Вологодской области на 2013 – 2016 годы»	-	-	+	-
Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2013 – 2017 годы»	-	+	-	-
Программа «Стимулирование развития жилищного строительства в Вологодской области в 2011 – 2015 годах»	+	-	-	-
Долгосрочная целевая программа «Безбарьерная среда на 2010 – 2014 годы»	-	-	+	+
Долгосрочная целевая программа «Старшее поколение на 2011 – 2015 годы»	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на территории Вологодской области на 2010 – 2015 годы и на перспективу до 2020 года»	-	+	+	+
Условные обозначения: + – соответствие программы указанному критерию; - – отсутствие или недостаточная реализация данного критерия в программе.				

Таким образом, деятельность органов государственной власти области в 2011–2013 гг. была направлена на поиск путей развития муниципалитетов, повышение их финансово-экономической самостоятельности. Вместе с тем региональная социально-экономическая политика не носила в полной мере комплексного, системного и скоординированного характера, она не учитывала территориальные приоритеты и возможности муниципальных образований с разным уровнем социально-экономического развития.

**Таблица 2.26. Оценка учета территориального фактора
в стратегических документах Вологодской области**

Стратегия	Наличие анализа ситуации по районам	Наличие территориальных параметров
Стратегия развития образования в Вологодской области на период до 2020 г.	+/-	-
Стратегия реформирования жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области до 2020 года	+/-	-
Стратегия развития имущественного комплекса Вологодской области до 2020 г.	-	-
Стратегия развития физической культуры и спорта в Вологодской области до 2020 года	+/-	-
Стратегия развития сферы социальной защиты населения Вологодской области до 2020 года	-	-
Транспортная стратегия Вологодской области на период до 2020 года	+	+/-
Стратегия рационального природопользования и охраны окружающей среды Вологодской области на период до 2020 года	+	+/-
Стратегия развития отрасли культуры в Вологодской области до 2020 г.	-	-
Стратегия развития топливно-энергетического комплекса Вологодской области на период до 2020 года	-	+/-
Стратегия развития строительного комплекса Вологодской области до 2020 г.	+/-	-
Стратегия развития здравоохранения Вологодской области на период до 2020 г.	-	-
Стратегия развития агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на период до 2020 года	+	-

Условные обозначения: + – соответствие программы указанному критерию;
 -- отсутствие критерия;
 +/- – недостаточная реализация данного критерия в программе.

Заключая главу, следует отметить, что проблемы низкой финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований одним объединением поселений не решить. Для этого необходимо, помимо регулирования межбюджетных отношений, привлекать инвестиции в развитие всех районов области при активной роли в этом процессе и органов государственной власти, и Корпорации развития области. В то же время территориальные преобразования могут содействовать повышению эффективности государственного и муниципального управления благодаря появлению более крупного субъекта экономических отношений, формированию квалифицированного кадрового состава органов МСУ, повышению эффективности расходования бюджетных средств. В контексте этого требуется научное обоснование путей, способов совершенствования муниципально-территориальной структуры в субъектах РФ.

3. НАПРАВЛЕНИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ

3.1. Организационный механизм реализации региональной социально-экономической политики

Обеспечение сбалансированного социально-экономического развития всех территорий требует реализации региональной социально-экономической политики, главная цель которой должна заключаться в создании максимально благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы муниципальных образований за счет привлечения частных инвестиций и повышения качества и доступности бюджетных и муниципальных услуг. Это возможно достичь посредством выполнения таких мер, как:

- стимулирование экономического развития путем создания новых точек роста в регионах на основе конкурентных преимуществ;
- координация инфраструктурных инвестиций государства и инвестиционных стратегий бизнеса с учетом приоритетов пространственного развития и ресурсных ограничений;
- сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения на территории каждого из муниципальных образований с помощью эффективных механизмов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала.

Для этих целей важно решить следующие задачи.

Задача 1. Повышение связанности территорий на основе определения точек роста, зон опережающего развития.

В процессе стратегического планирования, при разработке долгосрочных программных документов развития отраслей экономики и социальной сферы, долгосрочных целевых региональных программ, необходима их взаимная увязка в территориальном разрезе с учетом определенных перспективных направлений развития. Долгосрочные региональные целевые программы должны задавать ориентиры и для муниципальных целевых программ социально-экономического развития.

Задача 2. Повышение эффективности деятельности органов государственной власти субъекта РФ, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

Необходимо создать стимулы для региональных и муниципальных властей к эффективному осуществлению полномочий и использованию финансовых ресурсов, максимальной реализации экономического потенциала территорий, а также внедрить механизм оценки эффективности деятельности региональных и муниципальных властей по соответствующим сферам. Для формирования комплексного и системного подхода к решению указанных задач целесообразным представляется принятие региональной Концепции и целевой программы развития муниципальных образований и местного самоуправления.

Повышению эффективности организации территориального управления будет способствовать создание на территории региона управленческих округов. Такая форма реализована в некоторых субъектах Федерации. В Алтайском крае одним из новых подходов к зонированию территории стало внедрение в 2009 году предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления. На основе хозяйственно-экономических связей, существующих между территориями края, и транспортной доступности определены 7 управленческих округов (Барнаульский, Заринский, Бийский, Алейский, Каменский, Славгородский и Рубцовский), каждый из которых закреплен за заместителем губернатора края. По каждому из них ежеквартально подготавливаются справки о социально-экономическом развитии, проводятся совещания, круглые столы с представителями муниципалитетов округа.

В Свердловской области созданы 5 управленческих округов (Восточный, Горнозаводской, Западный, Северный, Южный), при этом ряд муниципальных образований не входят ни в один округ. Функции территориального государственного управления в округе осуществляют территориальные отраслевые и межотраслевые исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, в том числе администрация округа, и

органы местного самоуправления в случае их наделения отдельными государственными полномочиями согласно областным законам. Для координации деятельности исполнительных органов государственной власти региона, действующих на территории округа, для анализа и прогноза социально-экономического развития входящих в его состав административно-территориальных единиц создается администрация округа, являющаяся территориальным межотраслевым исполнительным органом государственной власти области. Администрация округа обеспечивает деятельность Правительства области по выполнению функций межотраслевого управления в различных сферах социально-экономического развития на территории административно-территориальных единиц, входящих в округ [54].

Администрация округа в Свердловской области осуществляет первичную информационно-аналитическую подготовку проектов решений Губернатора и Правительства области по вопросам комплексного социально-экономического развития округа, содействует реализации областных программ. Она формируется Управляющим округом в соответствии со структурой и штатным расписанием, утвержденным Правительством области. Администрация округа взаимодействует с органами местного самоуправления муниципальных образований в порядке, предусмотренном федеральными и областными законами. Администрация округа не вправе совершать действия, ограничивающие права местного самоуправления. На Администрацию управленческих округов в данном регионе возложены также функции по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних, защите их прав и законных интересов.

Расходы на функционирование администраций управленческих округов финансируются из областного бюджета. Общий объем расходов Администрации, например, Южного управленческого округа Свердловской области на 2012 год был утвержден в размере 27 566 тыс. рублей, на 2013 год – 28 821 тыс. рублей, на 2014-й – 29 751 тыс. рублей [32].

Для взаимодействия с органами местного самоуправления муниципальных образований и руководителями организаций, расположенных в пределах границ округа, при Администрации округа могут создаваться общественные советы руководителей органов местного самоуправления и руководителей организаций [54].

Руководство Администрацией округа осуществляет Управляющий округом (глава), который назначается на должность и освобождается от должности Губернатором области и исполняет следующие функции:

1) содействует исполнению федеральных и областных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации и Губернатора области, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и Правительства области, осуществляет контроль за их исполнением;

2) осуществляет функциональное руководство деятельностью территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти области, расположенных на территории округа;

3) рассматривает предложения территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти области о совершенствовании государственного управления на территории округа;

4) запрашивает отчеты территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти региона, расположенных на территории округа, об их деятельности и направляет предложения по результатам отчетов в Правительство области;

5) осуществляет координацию деятельности территориальных отраслевых и межотраслевых исполнительных органов государственной власти региона, расположенных на территории округа;

6) осуществляет контроль за выполнением органами местного самоуправления муниципальных образований на территории округа отдельных государственных полномочий, которыми они наделяются областными законами;

7) содействует реализации на территории округа областных государственных программ;

8) утверждает положения о структурных подразделениях Администрации округа, назначает на должность и освобождает от должности ее работников.

Для оценки эффективности деятельности Администрации управленческого округа Свердловской области определены следующие параметры:

- реализация комплекса мероприятий в различных сферах деятельности, способствующих решению задач, поставленных перед исполнительными органами власти области;

- осуществление мероприятий по исполнению Программ реализации приоритетных национальных проектов и областных целевых программ на территории округа;

- освоение средств на реализацию мероприятий, предусмотренных Программой поддержки занятости населения области на год в муниципальных образованиях округа;

- снижение количества преступлений и антиобщественных действий, совершаемых несовершеннолетними гражданами на территории управленческого округа;

- проведение работы с обращениями граждан, проживающих на территории управленческого округа [32].

Деятельность администраций округа позволяет решить ряд проблем в развитии муниципалитетов региона, согласовать действия государственной и муниципальной властей. Так, во исполнение постановления Правительства Свердловской области «О программе действий, направленных на улучшение социально-экономической ситуации в Свердловской области» от 18.12.2008 г. № 1332-ПП издано распоряжение управляющего округом «О создании окружной антикризисной комиссии» от 19.12.2008 г. № 192-р, в соответствии с которым реализован План действий окружной антикризисной комиссии. В целях улучшения социально-экономической ситуации в городских округах управленческого округа в 2010 году проведено 8 заседаний окружной антикризисной комиссии. Во всех городских округах проведено 121 заседание антикризисных органов, в 8 – принял участие управляющий округом. Мероприятия, направленные на улучшение социально-экономической ситуации и преодоление кризисных явлений, поддержку местных товаропроизводителей, в 2010 году рассмотрены на 51 окружном совещании разного уровня.

В результате реализации антикризисных мероприятий уровень регистрируемой безработицы по округу составил 3,17% (9 509 безработных), что на 1,63 процентного пункта (или 5 018 безработных) ниже уровня 2009 года (4,80%, или 14 527 безработных). Чтобы снизить уровень безработицы и активизировать развитие малого предпринимательства, в 2010 году администрации городских округов, фонды поддержки предпринимательства в муниципальных образованиях на безвозмездной основе, совместно с областным Комитетом по развитию малого и среднего предпринимательства, продолжили работу по обучению желающих реализовать себя в организации и осуществлении собственного дела. Проведено 8 заседаний окружной межведомственной комиссии по защите грантов «Начни свое дело» среди начинающих предпринимателей [54].

Постановлением Правительства Свердловской области «О контрольных параметрах экономических и социальных показателей развития Свердловской области на 2010 год» от 20.01.2010 г. № 28-ПП Администрации Северного управленческого округа на 2010 год установлено 17 контрольных параметров. Из них выполнено 15, не выполнено два

– «Ввод жилых домов за счет всех источников финансирования» и «Снижение числа погибших в результате дорожно-транспортных происшествий». Осуществление мероприятий программ по реализации приоритетных национальных проектов составило 100%. Вопросы, связанные с реализацией проектов, постоянно рассматривались на Совете глав муниципальных образований Северного округа и совещаниях различного уровня. Администрацией округа проведено 47 мероприятий, в том числе 5 – по вопросам здравоохранения, 11 – образования, 8 – жилищного строительства, 10 – сельского хозяйства.

Создание управленческих округов позволило оперативно реагировать на изменение в муниципалитетах края социально-экономической ситуации, в текущем режиме решать возникающие проблемы [6] и показало свою эффективность. Таким образом, администрации управленческих округов в Свердловской области, на которые был возложен ряд функций органов государственной власти, стали координирующим звеном между региональным и муниципальным уровнями власти.

Следовательно, создавать управленческие округа на территориях субъектов РФ весьма целесообразно, для этого требуется принятие соответствующей нормативно-правовой базы региона.

Как мы считаем, эту практику полезно распространить и на другие субъекты РФ. Понимая под округом часть территории области, на которой осуществляются координация деятельности исполнительных органов государственной власти региона, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц, имеющих близкие природно-географические условия, ресурсный потенциал, уровни развития промышленности и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, финансовые возможности и численность населения [53], – отметим, что округ не является административно-территориальной единицей, здесь не формируется система исполнительных органов государственной власти.

Критериями выделения управленческих округов, на наш взгляд, должны стать:

- наличие общих границ;
- сходная специализация экономики районов;
- транспортная и географическая связанность районов (расстояние от административного центра округа до центров его районов не должно превышать 200 км и, кроме того, обязательно иметься постоянное транспортное сообщение по наиболее близким маршрутам);

- схожие тенденции в социально-экономическом развитии районов.

Что касается Вологодской области, то состав управленческих округов (территориально-экономических зон) может выглядеть следующим образом [18, 63]:

- *Западный* управленческий округ (Бабаевский, Чагодощенский и Устюженский районы) с административным центром в г. Бабаево;

- *Северо-Западный* управленческий округ (Вытегорский, Вашкинский, Белозерский и Кирилловский районы) с центром в г. Белозерск;

- *Вологодский* управленческий округ (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Междуреченский, Сокольский и Усть-Кубинский районы) с центром в г. Вологда;

- *Череповецкий* управленческий округ (г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий и Шекснинский районы) с центром в г. Череповец;

- *Северный* управленческий округ (Верховажский, Вожегодский, Сямженский и Харовский районы) с центром в г. Харовск;

- *Восточный* управленческий округ (Бабушкинский, Великоустюгский, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Нюксенский, Тарногский и Тотемский районы) с центром в г. Великий Устюг.

Основные параметры развития муниципальных районов представлены в таблицах 3.1 и 3.2.

Наибольшую среднюю плотность населения имеют территории пригородных округов (Вологодского и Череповецкого), в остальных она достаточно низкая – 2,4–3,2 чел./кв. км. На территориях Вологодского и Череповецкого округов наиболее развито промышленное и сельскохозяйственное производство. Данные территории являются также достаточно инвестиционно привлекательными. Менее обеспечены собственными (налоговыми и неналоговыми) доходами бюджетов муниципальные районы Северо-Западного, Восточного и Северного округов.

Анализ социальных и инфраструктурных показателей позволяет заключить следующее. Средний размер оплаты труда минимален в Восточном и Северном округах. Самый высокий уровень безработицы – в Западном и Северо-Западном (в среднем 2,1–3,2%, что на 0,8–1,9 п.п. выше среднеобластного). Районы Северо-Западного и Северного округов характеризуются минимальным уровнем благоустройства жилого фонда. То есть можно говорить о более низком уровне жизни в этих округах и, как результат, наиболее высокой смертности среди населения.

Таблица 3.1. Экономические показатели муниципальных районов и управленческих округов Вологодской области в 2013 г.

Район, управленческий округ	Численность населения	Плотность населения, чел./кв. км	Промышленная продукция на душу населения, тыс. руб.	Сельхозпродукция на душу населения, тыс. руб.	Объем инвестиций на душу населения, тыс. руб.	Доля собственных доходов местного бюджета, %	Интегральный показатель УСЭР*
Северо-Западный округ	64770	2,4	41,3	16,1	25,7		0,805
Вытегорский	25792	2,0	68,7	6,1	35,2	35,3	0,790
Вашкинский	7398	2,6	4,6	18,6	9,1	24,5	0,739
Белозерский	16188	3,0	41,7	14,0	23,0	29,2	0,817
Кирилловский	15392	2,9	12,6	33,8	20,8	35,3	0,875
Западный округ	53330	3,5	64,0	25,3	24,1		0,990
Бабаевский	21228	2,3	9,0	15,3	14,2	42,4	0,866
Устюженский	18328	5,1	26,5	43,9	12,7	32,5	0,883
Чагодощенский	13774	5,7	198,8	15,9	54,7	35,4	1,221
Череповецкий округ	90746	6,8	139,7	53,9	97,3		1,489
Кадуйский	17034	5,2	308,5	12,5	451,2	38,6	2,014
Череповецкий	40350	5,3	36,3	78,5	14,6	43,6	1,019
Шекснинский	33362	13,2	178,4	45,1	16,6	44,2	1,435
Вологодский округ	150870	7,6	86,0	64,6	28,8		1,094
Вологодский	50766	11,2	35,5	119,5	13,5	33,7	1,284
Грязовецкий	35202	7,0	75,9	66,9	47,3	35,2	1,219
Междуреченский	5973	1,6	1,9	40,7	20,7	18,4	0,820
Сокольский	50864	12,3	166,7	15,0	29,1	39,2	1,320
Усть-Кубинский	8065	3,3	2,5	40,1	47,9	23,4	0,827
Северный округ	54545	3,1	20,1	21,7	26,5		0,825
Верховажский	13584	3,2	15,7	38,4	12,8	30,9	0,780
Вожегодский	16252	2,8	8,5	16,4	2,7	28,6	0,739
Сямженский	8728	2,2	7,0	14,7	27,6	34,2	0,794
Харовский	15981	4,5	42,9	16,8	61,9	30,2	0,988
Восточный округ	155222	3,2	30,7	24,6	12,2		0,843
Бабушкинский	12826	1,7	1,6	23,5	7,3	30,9	0,676
Великоустюгский	57321	7,4	71,6	17,6	13,5	41,3	1,105
Кичм.-Городецкий	17771	2,5	0,4	27,6	3,2	29,5	0,661
Никольский	21852	2,9	7,2	30,4	16,9	25,4	0,759
Нюксенский	9445	1,8	9,5	17,3	12,2	34,9	0,814
Тарногский	12457	2,4	2,6	37,4	17,6	25,5	0,961
Тотемский	23550	2,9	15,0	30,9	11,1	38,7	0,921

* УСЭР – уровень социально-экономического развития.
 Источник: здесь и в таблице 3.2 рассчитано на основе официальной статистической информации: Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2013: стат. сб. – Вологда, 2014. – 324 с.

Интегральная оценка уровня социально-экономического развития⁴ свидетельствует, что в целом высокий уровень развития характерен для Череповецкого округа, выше среднего – для Вологодского, средний – для Западного, низкий – для Восточного, Северо-Западного и Северного округов. Кроме того, районы, входящие в каждый округ, в основном сходны по тенденциям, особенностям и условиям развития. Таким образом, выделение данных территориально-экономических зон (управленческих округов) является достаточно обоснованным.

⁴ Оценка проводилась по методике ИСЭРТ РАН, результаты апробации которой представлены, например, в статье: Ворошилов Н.В. Теоретические и практические аспекты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований // Молодые ученые – экономика: сб. работ молодежной научной школы. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2014. – Вып. 14. – С. 66-88.

Таблица 3.2. Социальные и инфраструктурные показатели муниципальных районов и управленческих округов Вологодской области в 2013 г.

Район, управленческий округ	Заработная плата, руб.	Уровень заре- гистрированной безработицы, %	Доля жилья, оборудованного			Коэффициент рождаемости, промилле	Коэффициент смертности, промилле
			водопрово- дом, %	канализаци- ей, %	отоплением, %		
Северо-Западный округ	18715	2,1	23,3	17,7	16,3	13,9	21,0
Вытегорский	21106	2,3	23,2	16,7	16,9	13,6	19,4
Вашкинский	15962	1,7	13,6	10,1	8,4	14,9	23,2
Белозерский	17979	2,4	28,4	24,0	16,3	14,2	22,9
Кирилловский	19811	1,8	23,2	16,4	19,2	13,0	18,4
Западный округ	18901	3,2	45,2	33,0	25,8	12,7	19,8
Бабаевский	23287	1,0	43,0	27,0	24,0	14,3	20,0
Устюженский	16417	2,0	30,0	19,9	20,8	12,2	19,9
Чагодощенский	16998	6,5	74,9	65,9	37,7	11,7	19,5
Череповецкий округ	21616	1,2	50,3	46,2	43,3	13,1	16,5
Кадуйский	22373	1,4	49,2	50,5	47,5	12,8	16,7
Череповецкий	20542	1,3	43,4	37,8	36,0	13,2	17,8
Шекснинский	21933	1,0	61,1	55,0	50,6	13,2	14,9
Вологодский округ	18489	1,6	56,4	49,8	47,4	14,2	18,0
Вологодский	19866	0,9	51,5	50,6	44,9	14,1	13,4
Грязовецкий	21515	1,7	62,0	52,9	50,6	13,5	16,9
Междуреченский	16446	2,7	72,8	24,7	16,0	14,5	22,0
Сокольский	18593	1,1	60,5	56,9	58,2	15,3	17,8
Усть-Кубинский	16027	1,6	20,1	3,0	3,2	13,8	19,8
Северный округ	17212	1,7	26,5	20,1	17,4	14,3	19,9
Верховажский	16424	2,0	21,1	10,2	3,3	16,0	18,1
Вожегодский	15853	1,3	23,2	21,8	17,6	13,8	21,3
Сямженский	19226	1,7	22,0	10,8	11,4	15,0	19,7
Харовский	17344	1,8	36,2	31,4	31,6	12,3	20,4
Восточный округ	17727	1,7	44,2	27,6	18,7	15,1	18,7
Бабушкинский	15079	1,9	51,4	2,9	0,0	14,4	19,4
Великоустюгский	17403	2,5	61,2	47,2	29,0	13,5	17,4
Кичм.-Городецкий	13872	1,7	5,6	0,9	0,5	15,8	19,5
Никольский	15743	1,7	14,8	10,2	9,3	17,0	18,5
Нюксенский	26275	1,5	28,1	19,3	15,7	15,4	20,2
Тарногский	15118	1,7	72,0	36,2	16,0	15,8	18,9
Тотемский	20596	1,1	48,8	35,7	33,9	14,0	17,4

В силу напряжённой ситуации, сложившейся в 2009–2014 гг. с формированием и исполнением большинства консолидированных бюджетов субъектов РФ, и необходимости сокращения ряда расходов бюджета (главным образом неэффективных и на управление) предлагаем пока не создавать администрации управленческих округов, а лишь назначить в каждый из них кураторов. Отсюда порядок функционирования управленческих округов на территории области будет включать ряд этапов.

На начальном этапе (первые 3 года реализации проекта управленческих округов) по результатам конкурсного отбора и итогам голосования жителей соответствующих районов округа (через Интернет, голосование по бланкам в населенных пунктах) назначаются кураторы в каждый из 6 управленческих округов сроком на три года с возможностью переназначения не более двух сроков подряд. Местом работы куратора станет

административный центр округа (рабочее место в помещении соответствующей районной администрации или в ином). Куратор округа является государственным гражданским служащим органа исполнительной государственной власти субъекта РФ, отвечающего за развитие местного самоуправления и/или реализацию территориальной политики в регионе (в Вологодской области это департамент внутренней политики Правительства области; должность куратора соответствует должности главного консультанта департамента).

В основные функции куратора управленческого округа входят [18]:

- постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления муниципальных районов округа по вопросам осуществления ими полномочий, в том числе переданных государственных; по решению вопросов местного значения (консультирование, информирование, разъяснение);

- анализ социально-экономического развития территорий (муниципальных районов) округа;

- определение совместно с органами власти муниципальных образований ключевых и приоритетных проблем развития, возможных путей, средств, механизмов их решения, в которых целесообразно участие органов государственной власти региона;

- доведение позиции органов местного самоуправления до органов государственной власти региона;

- разъяснение органам МСУ позиции органов государственной власти региона по ключевым вопросам его социально-экономического развития;

- оценка эффективности и результативности решения переданных государственных полномочий;

- содействие, совместно с инвестиционными уполномоченными районов и Корпорацией развития области, поиску инвесторов, разработке, реализации инвестиционных проектов в экономической и социальной сфере;

- консультирование органов МСУ по вопросам взаимодействия с органами государственной власти области;

- взаимодействие с куратором района (руководителем органа исполнительной власти региона) по всем необходимым вопросам, обеспечение его информацией о развитии, проектах в соответствующих районах.

Для осуществления данных функций куратор проводит совещания (в том числе выездные) с главами и специалистами органов МСУ районов, запрашивает у органов МСУ от имени департамента внутренней политики Правительства области необходимую информацию.

Критериями эффективности деятельности куратора (управляющего) округа могут быть [18]:

- количество инвестиционных проектов, реализованных в течение года при участии куратора;
- количество инициатив в сфере совершенствования нормативно-правового регулирования, внесенных органами МСУ при участии куратора;
- сокращение времени по разрешению вопросов, связанных со взаимодействием органов МСУ и органов государственной власти;
- положительные оценки деятельности куратора со стороны глав муниципальных районов округа (доля положительно оценивающих более 50%);
- наличие упоминаний о деятельности куратора в муниципальных и региональных СМИ.

В случае эффективности деятельности кураторов управленческих округов и поддержки такой формы взаимодействия муниципальными образованиями возможно также формирование администрации округа в составе трёх – пяти человек (по примеру Свердловской области).

Следует отметить, что региональная политика субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям должна носить комплексный и системный характер. Вместе с тем создание единого органа исполнительной власти области, отвечающего за проведение такой политики, представляется достаточно сложным ввиду существенных различий в принципах, функциях, полномочиях по регулированию в разных сферах. Поэтому целесообразным нам видится создание при правительствах субъектов РФ совещательного и координирующего органа (не являющегося самостоятельным юридическим лицом) – **Координационного совета по развитию муниципальных образований** [18, 63].

В его состав в Вологодской области на постоянной основе могут войти [18, 63]:

- заместитель Губернатора области, курирующий вопросы развития муниципальных образований;
- начальники следующих департаментов: внутренней политики; государственной службы и кадровой политики; дорожного хозяйства и транспорта; образования; здравоохранения; социальной защиты населения, труда и занятости населения; культуры и охраны объектов культурного наследия; финансов; экономики; сельского хозяйства, продовольственных ресурсов и торговли; имущественных отношений; лесного комплекса; международных, межрегиональных связей и туризма;

по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира; природных ресурсов и охраны окружающей среды; строительства и жилищно-коммунального хозяйства; топливно-энергетического комплекса области; Комитета по физической культуре и спорту, а также Региональной энергетической комиссии Вологодской области;

- генеральный директор ОАО «Корпорация развития Вологодской области»;

- председатель (или его заместитель) Законодательного Собрания области и председатель постоянного комитета по вопросам местного самоуправления;

- председатель ассоциации «Совет муниципальных образований Вологодской области»;

- руководители (кураторы) 6 управленческих округов;

- главы 6 муниципальных районов области (по одному от каждого управленческого округа) и городов Вологды и Череповца (членство глав районов в Совете устанавливается на 1 год и переходит с началом нового года к другому главе района данного округа);

- представители научной общественности (вузов и научных учреждений региона) – 3–5 человек;

- представители (председатели) органов территориального общественного самоуправления (по одному от городов Вологды и Череповца и по 2–3 от районов области) с ежегодной ротацией.

Схема участия Координационного Совета в разработке и реализации политики субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям представлена на рисунке 3.1.

Главной *целью деятельности* Совета является разработка скоординированных действий (форм, методов и инструментов) органов власти региона по отношению к муниципальным образованиям и согласование их с органами местного самоуправления для достижения комплексного и устойчивого экономического и социального развития территорий. При этом приоритеты деятельности Совета должны определяться исходя из стратегических ориентиров развития региона и муниципальных образований, приоритетов развития территориально-экономических зон (управленческих округов).

К основным *функциям* данного Совета относятся [63]:

1. В финансово-бюджетной сфере:

- рассмотрение вопросов и разработка мероприятий по корректировке межбюджетных отношений региона и муниципальных образований;

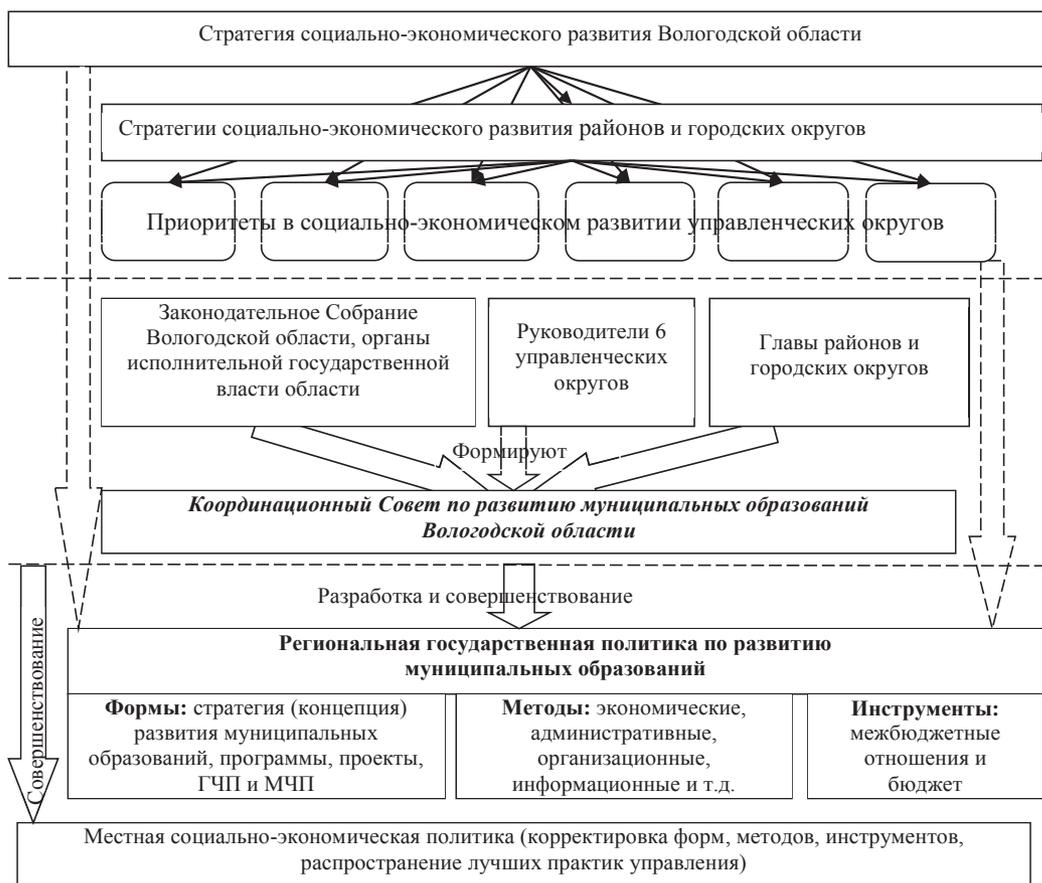


Рисунок 3.1. Схема участия Координационного Совета по развитию муниципальных образований в разработке и реализации внутрирегиональной политики

- обсуждение и корректировка нормативов расходных потребностей;
- разработка подходов к анализу эффективности бюджетных расходов, обсуждение мер по повышению эффективности бюджетных расходов;

- обсуждение вопросов и выработка рекомендаций по переходу на программный бюджет.

2. В экономической и инвестиционной сферах:

- обсуждение инструментов и выработка рекомендаций по реализации региональной и муниципальной инвестиционной политики (налоговые льготы, инвестиционные налоговые кредиты и т.д.);

- выработка согласованных подходов к оценке социально-экономического потенциала муниципальных образований (в том числе инвестиционного и налогового);

- выработка механизмов и рекомендаций по реализации проектного подхода к управлению муниципальными образованиями;
- обсуждение возможностей реализации конкретных инвестиционных проектов в муниципальных образованиях (совместно с Корпорацией развития);
- обсуждение механизмов и инструментов реализации проектов государственно-муниципально-частного партнерства;
- обсуждение и разработка форм и методов межмуниципального сотрудничества;
- обсуждение и разработка форм и методов межрегионального сотрудничества (конкретное участие в нем органов МСУ);
- обсуждение вопросов урегулирования отношений собственности (разграничение собственности, передача с одного уровня на другой);
- обсуждение вопросов эффективности уже осуществленных и планируемых территориальных преобразований (объединение поселений, создание общих администраций и т.д.);
- рассмотрение инициатив и расстановка приоритетов финансирования объектов капитального строительства за счет средств областного бюджета.

3. В социальной сфере (образование, культура, здравоохранение и социальная защита населения):

- обсуждение и выработка рекомендаций по оптимизации сети учреждений социальной сферы;
- обсуждение эффективности оказания мер социальной поддержки населения.

4. В сфере развития инфраструктуры:

- обсуждение муниципального аспекта реализации программ переселения из ветхого и аварийного фонда;
- обсуждение вопросов функционирования и разработка рекомендаций по повышению качества и эффективности деятельности предприятий в сфере ЖКХ.

5. В сфере нормативно-правового обеспечения и кадровой политики:

- разработка и обсуждение проектов нормативно-правовых актов субъекта РФ, касающихся муниципальных образований (проекты законодательных инициатив органов МСУ, рассматриваемые в Законодательном Собрании области) и субъекта РФ (проекты законодательных инициатив области, представляемые в Государственную Думу РФ);

- разработка обращений по корректировке нормативной базы органов исполнительной власти региона и Федерации;
- обсуждение и разработка мероприятий по оптимизации структуры и штатной численности органов местного самоуправления муниципальных образований;
- обсуждение и разработка подходов к оценке эффективности деятельности органов МСУ;
- обсуждение проблем предоставления государственных муниципальных услуг в электронном виде и в режиме «одного окна»;
- обсуждение вопросов реализации переданных государственных полномочий;
- рассмотрение и разработка рекомендаций по развитию территориального общественного самоуправления и иных форм участия населения в местном самоуправлении;
- обсуждение региональных проектов, госпрограмм поддержки развития муниципальных образований, местного самоуправления, местных сообществ;
- обсуждение принципов и механизмов взаимодействия с общественными, религиозными, некоммерческими организациями и политическими партиями;
- обсуждение проблем и разработка рекомендаций по оптимизации и повышению эффективности взаимодействия органов власти субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти и муниципальных образований; оптимизации документооборота, контроля и проверок (в части полномочий органов власти субъекта).

Заседания полного состава Координационного Совета целесообразно проводить не реже 1 раза в полугодие. Вместе с тем необходимо сформировать 5 постоянных рабочих групп Совета (по бюджетной политике, по экономической политике, по социальной политике, по инфраструктурному развитию, по нормативно-правовому обеспечению и кадровой политике), которые будут проводить свои заседания не реже 1 раза в квартал. Кроме того, на любое заседание Совета могут быть приглашены все главы муниципальных районов и городских округов области.

Решения, принимаемые Координационным Советом по развитию муниципальных образований, носят рекомендательный характер для органов государственной власти региона и муниципальных образований (в части вопросов, их касающихся).

Организационное и материально-техническое обеспечение функционирования Координационного Совета осуществляется Департаментом внутренней политики Правительства Вологодской области. Деятельность Совета финансируется за счет средств областного бюджета, предусмотренных на финансирование указанного департамента, но по отдельной строке расходов.

Таким образом, создание на территории региона управленческих округов, а также межведомственного Консультационного совета по развитию муниципальных образований позволит скорректировать и скоординировать деятельность региональных органов власти по поддержке и развитию муниципальных образований, более четко определить территориальные аспекты всех видов региональной политики, учитывая специфику и условия развития муниципальных образований, повысить эффективность и результативность взаимодействия регионального и муниципального уровней власти.

3.2. Направления модернизации территориально-управленческой структуры муниципальных образований в субъекте РФ

Двухуровневая модель местного самоуправления (район и входящие в его состав сельские и городские поселения), которая сформировалась в результате реформы местного самоуправления, не является в полной мере эффективной в силу недостаточности финансовых средств для решения всех вопросов и проблем местного значения, наличия сложностей в обеспечении эффективного взаимодействия и согласования интересов района и поселений.

С момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в данный закон были внесены изменения более чем 60 федеральными законами, большинство из которых затрагивали число и содержание вопросов местного значения. Общее количество вопросов местного значения (функций органов МСУ) у каждого из типов муниципальных образований за прошедший период увеличилось почти в 2 раза (рис. 3.2).

При этом значительного перераспределения финансовых средств между бюджетами различных уровней не произошло. Бюджеты большинства сельских поселений являются дотационными из-за отсутствия в большинстве из них достаточной финансово-экономической базы.

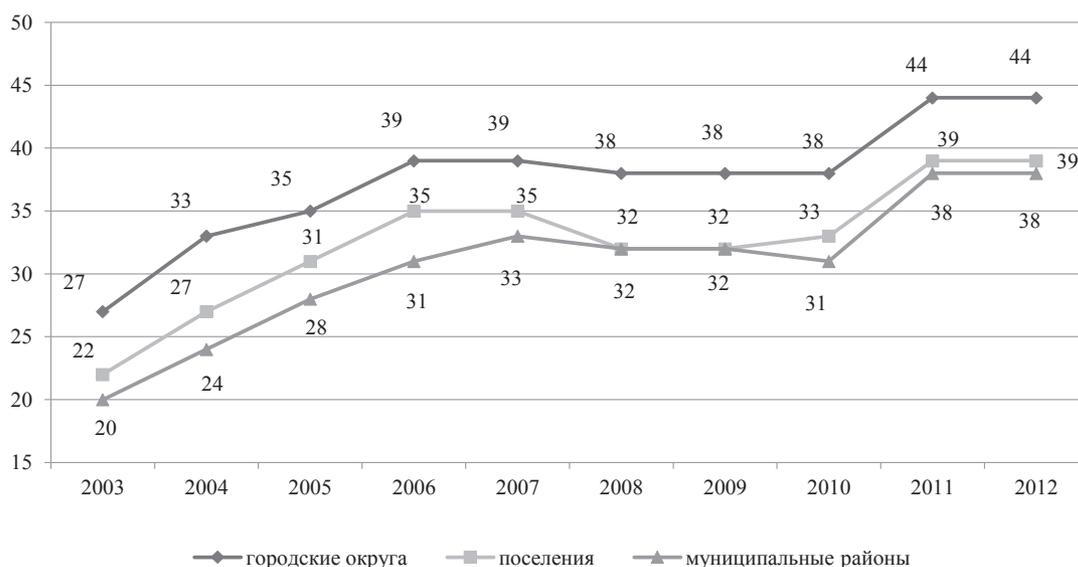


Рисунок 3.2. **Количество вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями, ед.**

Источник: данные Минрегиона РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/040412/040412_V_1.doc

Во многом такая ситуация связана с тем, что сетка сельских и городских поселений формировалась исходя не из экономических критериев (финансовой и экономической самодостаточности муниципалитета), а из пешей и транспортной доступности до центра муниципального образования. Поэтому в ряде поселений средств местного бюджета хватает лишь на функционирование администрации и оплату коммунальных услуг муниципальных предприятий и учреждений. При сложившейся в России налогово-бюджетной системе и системе межбюджетных отношений на решение масштабных проблем развития территорий «денег нет и не предвидится». С самого начала осуществления реформы местного самоуправления имеет место практика заключения соглашений о передаче отдельных функций поселенческого уровня по решению вопросов местного значения на районный уровень. К наиболее распространенным из них, судя по результатам опроса глав муниципальных образований Вологодской области, относятся: архитектура и градостроительство, внешний муниципальный финансовый контроль за исполнением местного бюджета, правовое обеспечение. Поэтому вопросы формирования самодостаточных муниципальных образований весьма актуальны.

Территориальные преобразования, согласно федеральному закону № 131, могут проводиться: путём объединения и разделения муниципальных образований; изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом сельского поселения; изменения статуса сельского поселения в связи с наделением его статусом городского поселения; изменения статуса городского поселения в связи с наделением или лишением его статуса городского округа; изменения статуса городского округа в связи с наделением или лишением его статуса городского округа с внутригородским делением; присоединения поселения к городскому округу с внутригородским делением; выделения внутригородского района из городского округа с внутригородским делением. Уставами муниципального района и поселения может быть предусмотрено образование местной администрации муниципального района, на которую возлагается исполнение полномочий местной администрации поселения, являющегося административным центром района.

Вместе с тем, как показывает практика объединения поселений, существенного улучшения ситуации не наблюдается. Положительно оценили результаты объединения по итогам 2013 г. лишь 17% глав районов Вологодской области (по результатам опроса, проведённого ИСЭРТ РАН), 33% – глав городских поселений и 13% – глав сельских поселений, а по мнению 50–67% от числа опрошенных, в результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств. Поэтому более эффективными, на наш взгляд, являются иные формы территориальных преобразований муниципалитетов.

С 2010–2011 гг. в ряде регионов существует достаточно интересная практика преобразования всех поселений муниципального района в единый городской округ с одной администрацией и представительным органом и их территориальными подразделениями в объединённых поселениях, с единым бюджетом. Значительная часть работников органов МСУ упразднённых поселений сокращается, соответственно снижаются и административные расходы на управление. При этом жители сельских населённых пунктов не утрачивают статус и льготы сельского населения. Во многом такая схема напоминает организацию муниципального управления, действовавшую до принятия и вступления в силу 131-ФЗ, когда сельсоветы, обладавшие собственным кругом полномочий и возможностей, были структурными подразделениями районной администрации.

Вместе с тем в соответствии с действующей редакцией 131-ФЗ данная форма преобразований возможна только при наличии в составе района городского поселения. Следовательно, существуют 3 пути таких преобразований:

1. Наделение городского поселения статусом городского округа и присоединение к нему сельских поселений.

2. Объединение поселений с городским округом в единый городской округ. Например, в 2011 г. населенные пункты сельских поселений Славгородского муниципального района Алтайского края были включены в состав Славгородского городского округа, а также ликвидированы поселения и район.

3. Объединение городского поселения и сельских поселений в городское поселение и одновременное наделение его статусом городского округа.

В 2011 г. в Нижегородской области сельские поселения Выксунского муниципального района объединены с городским поселением «Город Выкса», который одновременно наделен статусом городского округа. Упразднены городские и сельские поселения района и сам район. Аналогичные преобразования проведены в Шахунском и Борском районах с образованием единых городских округов «Город Шахунья» и «Город Бор» соответственно.

В 2012 г. в Нижегородской области образован также городской округ «Город Первомайск» в результате объединения городских поселений «Город Первомайск» и «Рабочий поселок Сатис» и сельских поселений «Большемакателемский сельсовет» и «Петровский сельсовет» Первомайского муниципального района.

В 2012 г. в Пермском крае образован Лысьвенский городской округ в результате объединения Лысьвенского городского поселения, Кормовищенского сельского поселения, Кыновского сельского поселения, Новорождественского сельского поселения, входящих в состав Лысьвенского района. Аналогично образован городской округ «Город Губаха».

Порядок реализации данной формы территориальных преобразований заключается в последовательном выполнении следующих этапов.

I этап. Создание рабочей группы с участием депутатов представительных органов района и поселений, специалистов органов МСУ района и поселений по вопросу объединения поселений.

II этап. Проведение публичных слушаний, встреч с населением во всех поселениях района по вопросу объединения.

III этап. Получение согласия населения на объединение всех муниципальных образований, входящих в состав муниципального района, выраженного в соответствии с частями 3 и 7 статьи 13 Федерального закона № 131 представительными органами указанных муниципальных образований. Получение согласия населения на наделение городского поселения статусом городского округа, выраженного путём голосования на местном референдуме исходного городского поселения и отдельном референдуме жителей района, за исключением данного городского поселения.

IV этап. Подготовка и направление в Правительство области документов, необходимых для принятия нормативных правовых актов области: о преобразовании существующих поселений и образовании городского округа, ликвидации поселений и муниципального района; о внесении изменений в административно-территориальное устройство субъекта РФ; об установлении границ и статуса административного центра городского округа; о разграничении имущества (передача имущества всех муниципальных образований вновь образованному городскому округу).

Принятие соответствующих законов области о преобразовании муниципальных образований путем их объединения и создания городского округа, ликвидации района и входящих в его состав поселений, о численности и сроке полномочий депутатов представительного органа первого созыва вновь образованного муниципального образования, а также о порядке избрания, полномочиях и сроке полномочий первого главы данного муниципального образования.

V этап. Формирование избирательных округов и комиссий городского округа, назначение даты выборов главы и депутатов представительного органа городского округа.

В случае возникновения инициативы, выдвинутой населением вновь образованного муниципалитета (образование инициативной группы граждан и выдвижение ею инициативы о проведении местного референдума), необходимо осуществление на данном этапе мероприятий по проведению местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного поселения. При наличии инициативы, выдвинутой населением вновь образованного поселения, полномочия местной администрации вновь образованного поселения по организационному и материально-техническому обеспечению проведения местного референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь обра-

зованного муниципального образования осуществляются органами исполнительной государственной власти области. До официального принятия Устава вновь образованного городского округа полномочия избирательной комиссии может осуществлять избирательная комиссия муниципального района.

VI этап. Проведение выборов главы городского округа и депутатов представительного органа, вступление в должность главы муниципального образования и проведение первой сессии представительного органа, формирование администрации городского округа.

На первом заседании представительного органа вновь образованного муниципального образования должны быть решены следующие вопросы:

- принятие регламента представительного органа;
- создание комиссий представительного органа;
- принятие решения об определении источника официального опубликования нормативных правовых актов объединенного поселения;
- принятие решения о порядке проведения публичных слушаний на территории муниципального образования, порядке учета предложений по проекту устава поселения, а также порядке участия граждан в его обсуждении;
- принятие решения о вынесении устава и бюджета муниципального образования на публичные слушания;
- принятие решений о государственной регистрации в качестве юридических лиц администрации муниципального образования и органов администрации муниципального образования со статусом юридического лица.

На данном этапе, в соответствии с законодательством, работники местных администраций поселений должны быть предупреждены об увольнении в связи с ликвидацией органов местного самоуправления поселений, а также проводятся организационные мероприятия по ликвидации органов местного самоуправления преобразуемых поселений.

VII этап. Проведение публичных слушаний по уставу и бюджету объединенного муниципального образования в соответствии с принятым решением представительного органа.

VIII этап. Принятие устава и бюджета вновь образованного муниципального образования. На данном этапе необходимо решить вопросы правопреемства органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования в отношении местных администраций, учреждений и организаций, ранее созданных органами местного самоуправления объединенных поселений; принять бюджет муни-

ципального образования представительным органом по результатам публичных слушаний; принять решение о создании местной администрации вновь образованного поселения, обеспечить государственную регистрацию администрации поселения в качестве юридического лица и государственную регистрацию устава муниципального образования в органах юстиции.

Ключевые эффекты от организации данной формы территориальных преобразований заключаются, на наш взгляд, в следующем:

- в упрощении системы управления районом (ликвидация двухуровневой системы управления районом, бюджетов поселений, дублирования функций, дополнительного документооборота);

- в решении кадровой проблемы органов МСУ (большинство ключевых проблем и вопросов будут решаться более квалифицированными специалистами из районной администрации с возможностью привлечения специалистов извне и их подготовки и переподготовки);

- формировании единого бюджета и единых потребностей и принципов осуществления расходов;

- появлении одного более крупного, весомого и самостоятельного территориального образования, которое бизнес будет рассматривать как надежного, сильного и стабильного партнера;

- экономии бюджетных средств (сокращение расходов) за счет сокращения штатной численности органов МСУ в поселениях; мультипликативном эффекте от общего решения вопросов и проблем (единая бухгалтерия, социальные службы, финансовые функции, водоканалы и теплосети, утилизация отходов, дорожная и транспортная деятельность и пр.).

В 15 районах (Бабаевском, Белозерском, Великоустюгском, Вожегодском, Вытегорском, Грязовецком, Кадуйском, Кирилловском, Никольском, Сокольском, Тотемском, Устюженском, Харовском, Чагодощенском, Шекснинском) Вологодской области имеются городские поселения, и, соответственно, в них может быть реализована рассматриваемая форма территориальных преобразований. Кроме того, возможно присоединение всех сельских поселений Вологодского и Череповецкого районов к городам Вологде и Череповцу одновременно с формированием единого городского округа и упразднением районов и поселений данных районов. В этом случае администрации районов становятся структурными подразделениями Администрации единого округа. В бывших поселениях создаются территориальные подразделения.

На территории ликвидируемых поселений формируются территориальные подразделения Администрации городского округа в составе трёх человек в сельских поселениях (оптимальное количество по опыту реализации таких проектов в регионах России: специалист по землеустройству, специалист по работе с документами и обращениями граждан, специалист по инфраструктуре и социальной сфере) и половины от штатной численности в городских поселениях (в связи с более масштабным объемом работ, проблем и функций). При этом в составе администрации городского округа создается дополнительно новое структурное подразделение по управлению территориями ликвидируемых поселений (по 1 человеку, курирующему развитие каждого бывшего поселения).

В качестве примера рассмотрим эффект экономии на фонде оплаты труда работников органов местного самоуправления за счет сокращения их численности в Шекснинском, Бабаевском и Никольском районах. Результаты расчетов представлены в таблицах 3.3, 3.4 и 3.5. Вычисления проводились исходя из имеющейся информации о численности работников в органах местного самоуправления и размере заработной платы на конец 2013 года. Предполагалось, что число работников органов МСУ в бывших сельских поселениях составит 3, а в городских сократится наполовину. Кроме того, численность специалистов районной администрации увеличится на число ликвидируемых поселений, например, в Никольском районе – на 14.

Таблица 3.3. Экономия на фонде оплаты труда от преобразования Бабаевского муниципального района в городской округ

Поселение*	Численность работников органов МСУ	Среднемесячная зарплата, руб.	Годовой ФОТ**, тыс. руб.	Число сокращаемых работников	Экономия на ФОТ, тыс. руб.
Борисовское	9	13911,7	1502,5	6	1001,6
Володинское	6	16330,6	1175,8	3	587,9
Дубровское	6	15806,9	1138,1	3	569,0
Пожарское	6	17794,4	1281,2	3	640,6
Пяозерское	10	14757,5	1770,9	7	1239,6
Санинское	9	14675,7	1585,0	6	1056,7
Сиучское	5	16706,7	1002,4	2	401,0
Тороповское	9	18342,6	1981,0	6	1320,7
Центральное	21	13077,4	3295,5	18	2824,7
г. Бабаево	13	25014,7	3902,3	6	1801,1
Итого	94,0		18634,6	60,0	11442,9
Дополнительные расходы	10	22913,0	2749,6		
Итого экономия в целом по району				60	8693,3

* Данные по Вепсскому национальному поселению в базе не представлены.
 ** Без учета начислений на оплату труда.
 Источник: здесь и в таблицах 3.4 и 3.5 рассчитано на основе информации: База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>.

Таблица 3.4. Экономия на фонде оплаты труда от преобразования
Никольского муниципального района в городской округ

Поселение	Численность работников органов МСУ	Среднемесячная зарплата, руб.	Годовой ФОТ, тыс. руб.	Число сокращаемых работников	Экономия на ФОТ, тыс. руб.
Аргуновское	10	15326,9	1839,2	7	1287,5
Байдаровское	8	13686,5	1313,9	5	821,2
Вахневское	11	13807,6	1822,6	8	1325,5
Верхнекемское	8	19504,2	1872,4	5	1170,3
Завражское	9	14216,7	1535,4	6	1023,6
Зеленцовское	7	17626,2	1480,6	4	846,1
Милофановское	5	18330,3	1099,8	2	439,9
Нигинское	7	14560,7	1223,1	4	698,9
Нижнекемское	4	15727,4	754,9	1	188,7
Осиновское	5	19521,9	1171,3	2	468,5
Пермасское	9	13851,9	1496,0	6	997,3
Полежаевское	6	18894,8	1360,4	3	680,2
Теребаевское	9	14325,0	1547,1	6	1031,4
г. Никольск	17	15039,7	3068,1	8	1443,8
Итого	115		21584,9	67,0	12422,9
Дополнительные расходы	14	18318,6	3077,5		
Итого экономия в целом по району				67	9345,4

Таблица 3.5. Экономия на фонде оплаты труда от преобразования
Шекснинского муниципального района в городской округ

Поселение	Численность работников органов МСУ	Среднемесячная зарплата, руб.	Годовой ФОТ, тыс. руб.	Число сокращаемых работников	Экономия на ФОТ, тыс. руб.
Домшинское	4	27139,6	1302,7	1	325,7
Ершовское	6	19580,0	1409,8	3	704,9
Железнодорожное	7	20234,5	1699,7	4	971,3
Камешниковское	5	21174,1	1270,4	2	508,2
Любомировское	5	23705,6	1422,3	2	568,9
Никольское	7	21634,5	1817,3	4	1038,5
Нифантовское	8	21418,7	2056,2	5	1285,1
Раменское	5	18481,5	1108,9	2	443,6
Сиземское	10	17180,0	2061,6	7	1443,1
Угольское	6	25587,5	1842,3	3	921,2
Фоминское	5	17101,7	1026,1	2	410,4
Чибсарское	7	22869,0	1921,0	4	1097,7
Чуровское	8	22974,0	2205,5	5	1378,4
Юроченское	4	28252,3	1356,1	1	339,0
пгт Шексна	17	22114,2	4511,3	8	2123,0
Итого	104	329447,2	27011,2	53	13558,9
Дополнительные расходы	15	21382,9	3848,9		
Итого экономия в целом по району				53	9710,0

Как видно из представленных выше таблиц, экономия только фонда оплаты труда работников органов местного самоуправления составит в каждом из рассмотренных районов 8,7–9,7 млн. руб., что приблизи-

тельно равно двум средним бюджетам поселений данных районов. Экономленные средства могут быть распределены в следующем соотношении: на увеличение ФОТ работников территориальных подразделений администрации городского округа и/или на повышение их квалификации (до 30%); на решение вопросов и наиболее приоритетных проблем местного значения соответствующих территорий (до 70%).

Вместе с тем существует возможность формирования на территории района новой сетки муниципальных образований. Такие преобразования более сложно реализовать, но они позволят сформировать муниципальные образования с учётом обоснования и обеспечения достаточной для них финансово-экономической базы. Эти вопросы, требующие существенного технико-экономического обоснования и дополнительной проработки, должны являться предметом отдельного исследования.

Общий алгоритм выбора формы осуществления территориальных преобразований, на наш взгляд, заключается в следующем [19, 63] (рис. 3.3).

На начальном этапе определяется сама целесообразность изменения территориальной структуры муниципального района (объединение, разделение поселений, объединение с городским округом и т.д.), критериями которой, по нашему мнению, могут быть [19, 63]:

- низкая численность жителей муниципального образования (менее 200 чел.);
- доля полномочий органов местного самоуправления, реализуемых самостоятельно (без передачи на районный уровень) (критерий менее 50%);
- доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета муниципального образования (менее 25%);
- отрицательная динамика собственных доходов бюджета в течение двух – трёх лет;
- доля расходов на общегосударственные вопросы в структуре бюджета муниципалитета (более 67%);
- соотношение кредиторской задолженности муниципального образования и собственных доходов бюджета (более 50%);
- отсутствие эффективно функционирующих крупных и средних производств, а также малых предприятий и ИП, которые вносят заметный вклад (более 33%) в формирование собственной доходной базы бюджета;
- низкий и крайне низкий уровень социально-экономического потенциала муниципального образования (по различным методикам его оценки);

- отсутствие собственной возможности предоставлять основные коммунальные и социальные услуги на территории муниципального образования (отсутствие соответствующих муниципальных и частных организаций);

- наличие устойчивых кооперационных, хозяйственных, организационных и иных связей с другими муниципальными образованиями района.

Кроме того, должно соблюдаться условие обеспечения транспортной доступности до центра поселения и района в течение одного дня. При этом любой из перечисленных критериев не может быть абсолютным условием для осуществления территориальных преобразований. В целях комплексной оценки состояния и перспектив развития территории необходима выработка соответствующего согласованного решения населения, органов власти поселения и района, а возможно, и при участии органов государственной власти региона и представителей научного сообщества.

На *следующем этапе* требуется определить, какие поселения могут быть преобразованы (объединены) с соблюдением условия наличия у них общих границ. Далее следует рассчитать доходы вновь образуемых поселений (первый вариант объединения) и доходы консолидированного бюджета района, а также возможные доходы бюджета единого городского округа в случае ликвидации всех поселений района и самого района (второй вариант объединения).

Затем по каждому из двух вариантов *рассчитывается* экономия в расходах бюджета городского округа и консолидированного бюджета района в результате территориальных преобразований (за счет снижения ФОТ; создания единых органов власти и служб, общего управления инфраструктурой и т.д.). Таким образом, суммарный эффект по каждому из двух вариантов будет определяться суммой доходов консолидированного бюджета района либо городского округа и экономии расходов. Если суммарный эффект окажется меньше доходов консолидированного бюджета района по действующей схеме муниципальных образований, то территориальные преобразования необходимо признать нецелесообразными (неэффективными) либо рассмотреть вариант формирования новой сетки муниципальных образований с новыми границами. В обратном случае сопоставляются суммарные эффекты по каждому из двух вариантов и выбирается для реализации вариант с наибольшим эффектом. Если выбран вариант присоединения всех сельских поселений района к городскому округу, то расчёты проводятся по величине доходов бюджета городского округа и сумме доходов консолидированного бюджета района.

3.3. Совершенствование стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне

Для повышения эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований необходимо четкое понимание всеми уровнями власти (федеральным, региональным и местным) и согласование ими стратегических приоритетов, целей, задач развития территорий, механизмов их достижения, а также разделение полномочий, функций и задач между участниками процесса стратегического планирования. Соответственно должны быть согласованы и стратегические документы (стратегии, программы, прогнозы), разрабатываемые на этих уровнях власти. Всё это позволит увязать бюджетное и стратегическое планирование с эффективностью деятельности органов власти.

Таким образом, важнейшим инструментом перспективного развития и наиболее эффективной реализации и использования потенциала территорий является стратегическое планирование их социально-экономического развития, под которым понимается процесс самостоятельного определения и согласования населением, бизнесом и властью региона и муниципальных образований стратегических приоритетов, основных направлений и целей развития, а также механизмов и мероприятий по их достижению. В 2000-х годах у органов власти всех уровней сформировалось понимание объективной необходимости разработки стратегических и программных документов развития регионов России, определения теоретико-методологических основ разработки и реализации стратегий и более качественного подхода к этому процессу. Активно начали разрабатываться и приниматься стратегии (концепции) социально-экономического развития муниципальных образований. Постепенно сложилась определенная система стратегического планирования, подходы к которой примерно одинаковы в различных регионах [22].

Процесс стратегического планирования в регионе должен быть непрерывным и начинаться от общей идеи, миссии развития региона и заканчиваться конкретными мероприятиями по достижению стратегических целей. Общая схема взаимосвязи различных документов стратегического планирования, существовавшая до 2014 г., представлена на рисунке 3.4.

Концепция развития региона – документ, содержащий миссию региона, общие идеи, цель и задачи его социально-экономического развития, желаемое представление, видение территории через определенный

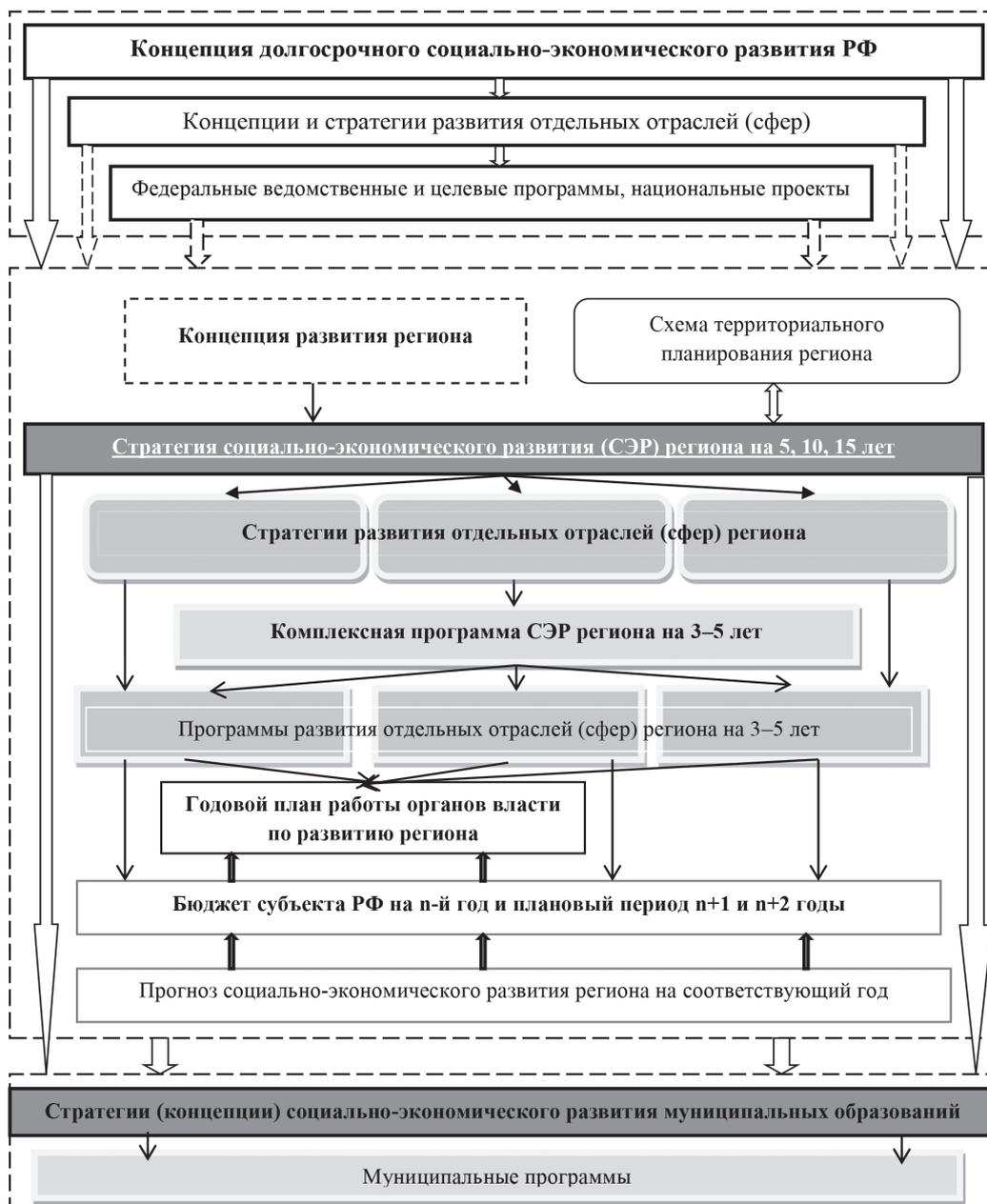


Рисунок 3.4. **Существовавшая до 2014 г. система стратегических документов региона и муниципальных образований**

временной период. Для конкретной детализации целей и задач перспективного развития территорий служат полновесные документы в виде стратегий, представляющие собой уже глубокий анализ тенденций, возможностей, ресурсов, средств и перспектив развития региона, обосно-

вание и выбор стратегических целей, механизмы и мероприятия реализации стратегии. Вместе с тем опыт ряда субъектов РФ и муниципальных образований показывает, что иногда происходит подмена понятий стратегии и концепции развития: в ряде случаев стратегия является по содержанию лишь концепцией развития на долгосрочную перспективу, и наоборот. Стратегия (концепция) развития региона должна учитывать направления и основные ориентиры, цели федеральной стратегии (в настоящее время – Концепции развития страны до 2020 года), на основе которых формируются стратегии (концепции) развития отдельных сфер на долгосрочную перспективу.

На основе обозначенных в стратегии любого уровня направлений развития и механизмов достижения целей разрабатывается программа социально-экономического развития соответствующей территории, представляющая собой увязку ресурсов (в том числе финансовых), механизмов и исполнителей по срокам достижения целей. Отдельно разрабатываются более детальные целевые и ведомственные, а также государственные программы (например, программы развития сельского хозяйства, образования, здравоохранения, ЖКХ, поддержки предпринимательства и т.д.).

В программных документах должны быть четко обозначены показатели и критерии эффективности их реализации, исполнители программы, обоснованы затраты на реализацию, определены источники финансирования. Показатели финансового обеспечения реализации программ развития каждой сферы регионального хозяйства (образование, здравоохранение, ЖКХ, социальная политика, производственная и инвестиционная сфера и т.д.) составляют статьи расходов регионального бюджета. Постепенно это приведет к тому, что расходная часть бюджета будет состоять из государственных программ с конкретными показателями достижения результатов на каждый год, с исполнителями программ. Переход к программно-целевому подходу позволит повысить эффективность расходования средств, так как они будут тратиться на достижение конкретных целей и показателей с возможностью выявления и устранения неэффективных расходов. Как известно, показатели бюджетных статей доходов и расходов составляются на основе прогноза социально-экономического развития региона на соответствующий период. На основе бюджета и целевых программ развития субъекта РФ составляются годовой, квартальный и месячный планы работы органов государственной власти по достижению обозначенных в них результатов.

Стратегические документы муниципальных образований должны соответствовать основным стратегическим приоритетам, целям и задачам соответствующего субъекта РФ. Но и стратегия развития региона должна содержать территориальный блок, то есть параметры развития, ключевые приоритеты, направления поддержки со стороны органов государственной власти субъекта РФ, ключевые проекты для муниципальных районов и городских округов, формирующих территорию соответствующего субъекта РФ. И только тогда формируется единая система стратегического планирования в регионе, позволяющая согласовывать приоритеты, средства, возможности, механизмы реализации целей для достижения устойчивого и комплексного развития различных территорий.

Правительством Вологодской области в апреле 2004 г. были утверждены «Основные положения стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2010 года», впоследствии переименованные в «Концепцию стратегии социально-экономического развития Вологодской области на долгосрочную перспективу», так как по сути и содержанию этот документ являлся именно концепцией. Главной целью стратегии обозначена диверсификация структуры экономики области и обеспечение устойчивого экономического роста, а также повышение уровня и качества жизни населения. Основными институциональными мегапроектами Стратегии определены проекты по созданию «коридоров развития» (северный, западный и восточный) и структурированию и развитию устойчивой агломерации «Вологда – Череповец», приоритетными для которых являются специфические виды деятельности. Планировалось и формирование лесного кластера, который должен был способствовать активизации социально-экономического развития отдельных районов области. Вместе с тем каких-либо параметров (показателей) достижения стратегических целей в данном документе намечено не было.

Как видно в [22], положительный эффект от реализации мероприятий и проектов, включенных в стратегию, отражается на основных параметрах социально-экономического развития региона [22]. В таблице 3.6 представлены результаты оценки динамики ряда из них за 2004–2010 гг. – период деятельности органов власти по реализации Стратегии (концепции). Как показывают приведённые данные, поставленная Президентом РФ задача по удвоению ВВП (ВРП) за 10 лет и в стране, и в большинстве субъектов РФ не была выполнена. Суммарный среднедушевой ВРП по субъектам РФ в сопоставимых ценах вырос лишь на 71%.

**Таблица 3.6. Динамика показателей экономического развития страны,
Северо-Западного федерального округа (СЗФО) и Вологодской области (ВО)
в 2000 – 2010 гг.**

Показатель	Территория	Год					2010 г. /2004 г., раз, %, +/- п.п.	2010 г. /2000 г., раз, %, +/- п.п.
		2000	2004	2008	2009	2010		
ВРП на душу населения, тыс. руб.	Россия	39,5	97,9	238,9	225,5	261,7	2,67(1,29*)	6,63 (1,71)
	СЗФО	40,6	107,0	251,3	254,0	286,5	2,68 (1,27)	7,06 (1,79)
	ВО	53,4	129,0	241,6	175,5	209,4	1,62 (1,06)	3,92 (1,32)
Инвестиции на душу населения, тыс. руб.	Россия	7,9	19,9	61,9	56,2	64,0	3,22 (1,57)	8,10 (2,31)
	СЗФО	8,2	26,1	77,2	69,4	77,2	2,96 (1,48)	9,41 (3,15)
	ВО	6,6	34,5	64,3	45,9	47,6	1,38 (0,85)	7,21 (3,14)
Степень износа основных фондов, %	Россия	43,5	43,5	43,6	44,3	45,7	105,1%	105,1%
	СЗФО	43,0	41,2	38,4	39,5	41,7	101,2%	97,0%
	ВО	42,2	50,3	42	43,8	46,1	91,7%	109,2%
Объем производства сельхозпродукции на душу населения, тыс. руб.	Россия	5,1	8,7	17,3	17,7	18,3	2,10 (1,10)	3,61 (1,28)
	СЗФО	3,1	5,0	8,5	9,0	10,2	2,05 (1,06)	3,28 (1,08)
	ВО	6,8	9,6	16,4	15,9	17,5	1,82 (0,91)	2,59 (0,85)
Инновационная активность организаций, %	Россия	8,8	9,6	9,4	9,3	9,5	-0,10 п.п.	0,70 п.п.
	СЗФО	7,7	9,1	8,9	9,5	9,4	0,30 п.п.	1,70 п.п.
	ВО	11	8,2	9,8	7,6	7,4	-0,80 п.п.	-3,60 п.п.
Производство деловой древесины, куб.м на 1 жителя	Россия	0,55	0,64	0,64	0,71	0,79	122,2%	142,6%
	СЗФО	2,13	2,53	2,32	2,27	2,65	104,5%	124,4%
	ВО	4,51	4,99	6,15	6,59	8,92	178,8%	197,8%
Численность населения	Россия	146304	143474	141904	141914	142865	99,6%	97,6%
	СЗФО	14199	13371	13462	13437	13626	101,9%	96,0%
	ВО	1290	1245	1218	1214	1201	96,5%	93,1%
Среднемесячная номинальная заработная плата, руб.	Россия	2223	6739	17290	18638	20952	3,11 (1,69**)	9,43 (2,89)
	СЗФО	2532	7518	19396	20893	23532	3,13 (1,65)	9,29 (2,75)
	ВО	2561	7971	16115	16566	18536	2,33 (1,44)	7,24 (2,32)
Уровень зарегистрированной безработицы, %	Россия	1,4	2,6	2	2,8	2,1	0,81	1,50
	СЗФО	1,6	2,0	1,4	2,2	1,5	0,75	0,94
	ВО	1,7	2,3	1,9	3,7	2,4	1,04	1,41
Доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, %	Россия	29,0	17,6	13,4	13,0	12,6	-5,0п.п.	-16,4п.п.
	СЗФО	22,3	18,5	16,7	17,0	15,2	-3,3п.п.	-7,1п.п.
	ВО	25,5	17,9	15,8	18,3	17,0	-0,9п.п.	-8,5п.п.
Ввод жилья кв. м на 1 чел. в год	Россия	0,21	0,29	0,45	0,42	0,41	1,43	1,98
	СЗФО	0,17	0,28	0,49	0,43	0,41	1,47	2,37
	ВО	0,16	0,24	0,45	0,40	0,34	1,42	2,15

* В скобках представлен темп роста значения соответствующего показателя в сопоставимых ценах.
** Темп роста реальной заработной платы (с учётом индекса потребительских цен по России, СЗФО и Вологодской области соответственно).

В Вологодской области рост среднедушевого ВРП за это десятилетие составил 32%, а за период реализации Стратегии (2004–2010 гг.) – всего 6%. Во многом это было обусловлено влиянием финансово-экономического кризиса на монопрофильную экономику области. Падение спроса на продукцию металлургов и химиков вызвало сокращение объемов промышленного производства, снижение налоговых поступлений, рост безработицы. К 2010 году по сравнению с 2004 г. среднедушевой объем инвестиций в экономику области сократился в сопоставимых ценах 2010 г. на 15%, что объясняется замедлением инвестиционной актив-

ности в годы кризиса. Степень износа основных фондов в 2010 г. по сравнению с 2000 г. выросла на 9% и превысила соответствующие значения по России и по СЗФО. Наблюдалось и сокращение объемов производства сельхозпродукции (на 15 и 9% по отношению к 2000 и к 2004 гг. соответственно, хотя по России и СЗФО зафиксирован рост в 1,28 и в 1,08 раза). Кроме того, инновационная активность предприятий региона снизилась с 11 до 7,4%, в то время как в России и СЗФО она выросла в среднем на 0,7–1,7 п.п. Положительным моментом для региона можно считать существенный опережающий (1,79 раза к 2004 г. и 1,98 раза к 2000 г.) рост производства деловой древесины, связанный с реализацией ряда инвестиционных проектов в лесном комплексе. Но уйти от экономической и финансовой зависимости от металлургического комплекса так и не удалось. На долю металлургии в 2009–2010 гг. приходилось более половины объема производства промышленной продукции, объема экспорта и валовой прибыли. Вместе с тем удельный вес металлургической отрасли в формировании налоговых поступлений сократился к 2010 г. до 11–24%, а доля инвестиций в неё – до 14% [22, 77].

Некоторые отрицательные тенденции в исследуемый период наблюдались также в социальной сфере региона. Так, численность населения сократилась на 6,9%, в то время как в среднем по России и СЗФО – существенно меньше – на 2,4 и 4% соответственно. За 2004–2010 гг. реальный размер заработной платы увеличился всего на 44%, а в последние годы он был на 17–21% ниже среднего по округу и на 6–11% ниже среднего по России. Если в 2000–2004 годах доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума региона составляла от 19,9 до 25,5% (не выше средних значений по России и СЗФО), то в 2009–2010 гг. она была уже на 2–4 процентных пункта выше. В отношении уровня безработицы можно отметить, что в 2008–2010 гг. в Вологодской области он был выше среднего по России и регионам СЗФО.

Кризисные явления в экономике региона оказали заметное влияние на сферу его государственных финансов. В 2009 году по сравнению с предыдущим годом доходы областного бюджета сократились на 21%, а расходы – на 3,5%, что привело к образованию дефицита бюджета и росту государственного долга области, который на конец 2011 года составил 25,8 млрд. руб., увеличившись к уровню 2008 года в 14,7 раза! Такая ситуация поставила под угрозу реализацию ряда проектов с участием области, а в 2012 г. возникла необходимость сокращения даже некоторых социальных расходов регионального бюджета. Мировой кри-

зис 2008–2010 годов затруднил реализацию целей и мероприятий стратегии развития Вологодской области, поскольку на повестке дня стояла проблема реализации первоочередных антикризисных мер по сокращению безработицы, сохранению производства, недопущения социальной напряженности [22].

Таким образом, за достаточно короткий (6 лет) период деятельности органов власти по реализации «Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2010 года» не были реализованы многие намеченные цели и задачи. Практически не удалось обеспечить устойчивый рост экономики и сформировать альтернативные источники формирования доходной части бюджета области. Отчасти все это было связано с невысоким качеством самого стратегического документа (концептуальность, декларативность, без указания конкретных механизмов, мероприятий по достижению целей и ориентиров развития на долгосрочную перспективу), отсутствием у области четких отраслевых и территориальных приоритетов развития, влиянием мирового кризиса на её экономику. На наш взгляд, при эффективной расстановке стратегических приоритетов, чётком определении параметров реализации Стратегии и ответственных за это структурных подразделений органов власти было бы возможно значительно повысить уровень развития экономики области и более мягко преодолеть влияние последствий кризиса [22].

Как можно подчеркнуть, отсутствие в России долгое время единой системы стратегического планирования с четкой взаимосвязью с бюджетным планированием не позволяло регионам в полной мере достигать стратегических целей развития, а качество самих стратегических документов зачастую было невысоким (из-за отсутствия детальных механизмов их реализации, территориальных приоритетов и т.д.). Это снижало, в частности, и эффективность реализации различных видов региональной и местной социально-экономической политики.

Поэтому после многолетних и активных обсуждений был принят Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», установивший единую систему стратегического планирования. В соответствии с этим законом, стратегическое планирование – это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципаль-

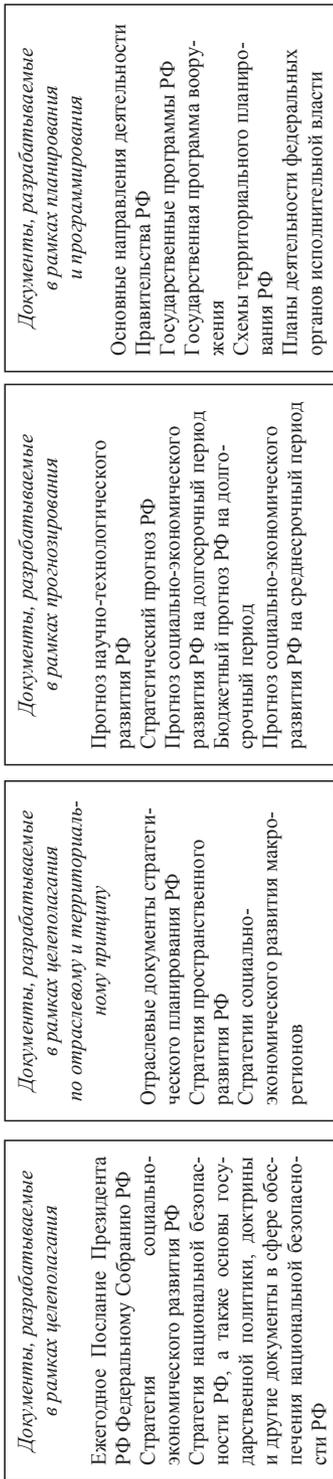
ного управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Законом установлены также полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере стратегического планирования, принципы, задачи планирования, система документов стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровне (рис. 3.5).

В соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации для части их территорий могут тоже разрабатываться стратегии социально-экономического развития (например, для предлагаемых нами в параграфе 3.1. управленческих округов, состоящих из нескольких муниципальных районов области), если социально-экономические условия требуют выделения при разработке документов стратегического планирования субъекта РФ отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития.

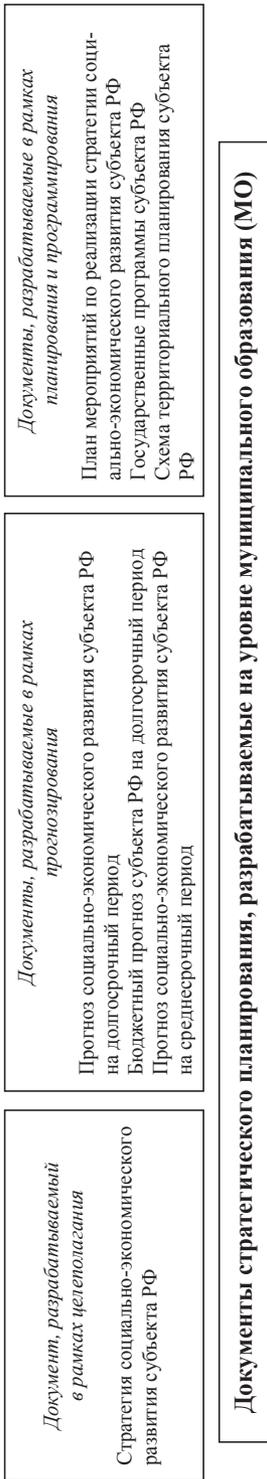
Одним из достижений принятого ФЗ № 172 можно считать наличие задачи по координации государственного и муниципального стратегического управления и реализации мер бюджетной политики (ст. 8, п. 1).

До сих пор стратегии, принятые на уровне муниципалитета, как правило, не имели никакой связи с вышестоящими стратегическими документами, и это не лучшим образом сказывалось на их реалистичности. Однако в части «Закона о стратегическом планировании в РФ», касающейся этой проблемы, также выявляются значительные недочеты и недоработки [64]. Так, в число принципов стратегического планирования (ст. 7) не включён закономерный в таком случае принцип согласованности стратегий разных уровней. В отдельных статьях упомянута необходимость согласования региональных стратегий с федеральной, а муниципальных – с вышестоящими. Но в целом этим законом фактически игнорируется возможность согласования вышестоящих стратегий с нижестоящими, в строгом соответствии с субординацией. И это при том, что наработки стратегических документов и практика их использования на уровне муниципалитетов ведут свой отсчет с 1998 года. То есть муниципальная практика гораздо обширнее, чем региональная, тогда как на федеральном уровне, до указанного момента, вообще не было принято Стратегии СЭР. Так называемая «Стратегия 2020» – это всего лишь концепция развития России

Документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне



Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъекта Российской Федерации



Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования (МО)

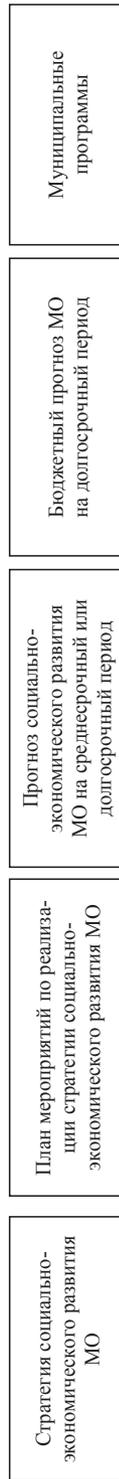


Рисунок 3.5. Система документов стратегического планирования в Российской Федерации в соответствии с ФЗ № 172 [4]

до 2020 года, причём в перечень документов стратегического планирования, согласно ст. 11 ФЗ № 172, концепции не входят [64]. Другими словами, не ориентироваться на нижестоящие структуры при формировании стратегии региона или Федерации – неправильно. В частности, это не позволяет извлечь максимальную пользу из планируемых мероприятий, более того может спровоцировать вредные эффекты. При этом учет интересов нижестоящих структур не подразумевает безоговорочного принятия их к исполнению. Следовательно, согласование вышестоящих стратегий с нижестоящими будет иметь целый ряд позитивных эффектов.

Во-первых, повысится эффективность реализуемых мероприятий за счет согласования эффектов на разных уровнях (ст. 7, п. 5 ФЗ № 172 – принцип сбалансированности).

Во-вторых, рассмотрение нижестоящих стратегических документов при разработке или корректировке вышестоящих документов обеспечивает контроль за единством методологии, позволяя избежать дублирования (ст. 7, п. 2 – принцип единства и целостности).

В-третьих, при формировании стратегических документов «снизу вверх» идет фактическое накопление идей, а также сбор аналитических материалов. В связи с этим использование материалов нижестоящих стратегий будет способствовать снижению трудоемкости процесса разработки вышестоящего документа с одновременным повышением его качества [64].

При разработке любой стратегии необходимо соблюсти принцип сбалансированности (п. 5, ст. 7 ФЗ № 172), подразумевающий согласование целей и задач. Поскольку цели строятся от общего к частному, то есть дедуктивно, то они должны определяться на федеральном уровне, но могут дополняться и уточняться на нижестоящих. Это не противоречит ФЗ № 172. При разработке стратегии на нижестоящем уровне авторы должны обеспечить согласованность с целями вышестоящего документа в части, относящейся к их зоне ответственности. То есть цели, связанные, например, с развитием Дальнего Востока, не будут копироваться в стратегиях западных регионов. При этом ничто не мешает дополнять «внешние» цели, навязанные «сверху», «внутренними», вытекающими из локальных интересов и вообще не отраженными в документе вышестоящего уровня. Таким образом, цели и задачи стратегических документов имеют два входа: из вышестоящей стратегии и из собственных интересов [64].

Таким образом, несмотря на имеющиеся в ФЗ № 172 недостатки и противоречия, органы всех уровней власти обязаны выстраивать свою работу в сфере стратегического планирования и управления в соответствии с нормами этого закона. Вместе с тем требуется принятие обширной нормативно-правовой базы в субъектах РФ, устанавливающей в них систему стратегического управления. По мнению автора [26], в рамках реализации закона ФЗ № 172 подлежат разработке и принятию на уровне субъекта РФ следующие нормативно-правовые акты (НПА):

1. Порядок разработки и корректировки стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (закон, иной нормативно-правовой акт).

2. Перечень государственных программ субъекта Российской Федерации и порядок их разработки, реализации и оценки их эффективности (правовой акт высшего исполнительного органа государственной власти – ВИОГВ).

3. Порядок разработки и корректировки бюджетного прогноза субъекта Российской Федерации на долгосрочный период (правовой акт ВИОГВ).

4. Порядок разработки и корректировки прогноза социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный и среднесрочный период (правовой акт ВИОГВ).

5. План мероприятий по реализации стратегии (правовой акт ВИОГВ).

В соответствии с законом «О стратегическом планировании в РФ» необходима также увязка стратегического планирования с бюджетным (рис. 3.6). Это даст возможность практически полностью перейти к программному бюджету, в котором большую часть расходов будут составлять расходы на реализацию соответствующих государственных и муниципальных программ, увязанных по срокам, исполнителям, мероприятиям, показателям достижения стратегических целей, показателям, позволяющим оценить эффективность деятельности органов власти.

Вместе с тем осуществлению в полной мере такой взаимосвязки препятствует в настоящее время ряд проблем (табл. 3.7), обусловленных неурегулированностью некоторых нормативно-правовых вопросов, отсутствием должного методического обеспечения, недостаточной квалификацией и готовностью специалистов органов местного самоуправления работать в рамках программных бюджетов.



Рисунок 3.6. Увязка документов стратегического и бюджетного планирования субъекта РФ и муниципальных образований

Таблица 3.7. Проблемы разработки и реализации муниципальных программ [26]

Направление проблемы	Суть проблемы
Нормативно-правовое обеспечение	Отсутствие единого порядка формирования муниципальных программ и соответствующей нормативной документации
Взаимосвязь муниципальных программ с документами стратегического планирования	Отсутствие связи муниципальных программ (МП) с программой социально-экономического развития региона/муниципального образования
Содержание муниципальных программ	Несоответствие подготовленных ОМСУ муниципальных программ требованиям утвержденных нормативно-правовых актов по разработке и утверждению муниципальных программ Несоблюдение принципов бюджетирования, ориентированного на результат
Мониторинг муниципальных программ	Недостаточно эффективные организация и процедуры мониторинга муниципальных программ
Организация работы по разработке и утверждению муниципальных программ	Проблемы комплексного взаимодействия всех участников процесса разработки и утверждения муниципальных программ
Готовность специалистов к разработке муниципальных программ	Отсутствие методологической поддержки главных распорядителей бюджетных средств (ГРБС) при разработке программ Недостаточный опыт и практика специалистов ОМСУ по разработке муниципальных программ

Способами решения и минимизации данных проблем, по мнению автора [26], на уровне региона и муниципальных образований могут стать:

- разработка и применение единого порядка формирования муниципальных программ и соответствующей нормативной документации на уровне муниципальных районов, сельских и городских поселений, а также городских округов;

- обеспечение системной методологической поддержки главных распорядителей бюджетных средств при разработке муниципальных программ;
- разработка механизмов, минимизирующих количество корректировок муниципальных программ в ходе их реализации и исполнения бюджета;
- разработка и применение технологий формирования муниципальных программ с целью максимальной унификации этого процесса, в границах одной территории, по типам муниципальных образований;
- автоматизация процесса перехода к программному бюджету.

Для приведения в соответствие с нормами ФЗ № 172 и урегулирования нормативно-правовой базы региона с целью выстраивания в нём единой, взаимоувязанной системы стратегического планирования в сфере организации взаимодействия с муниципальными образованиями на уровне субъекта необходимо следующее [26].

Во-первых, принятие закона (порядка) «О стратегическом планировании на территории субъекта»; порядка (регламента) согласования муниципальных стратегий с органами исполнительной власти субъекта; методических рекомендаций по разработке документов стратегического планирования муниципальных образований, включая шаблоны (структуру) документов и единую систему показателей; рекомендуемого плана («дорожной карты») муниципальных образований по разработке и утверждению документов стратегического планирования.

Во-вторых, обучение муниципальных служащих.

В рамках организации взаимодействия с муниципальными образованиями на уровне субъекта РФ по переходу к программному бюджету следует разработать:

- проект типового порядка разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ муниципального района (городского округа);
- методические рекомендации по переходу муниципальных образований к программно-целевым методам планирования;
- план («дорожную карту») муниципальных образований по переходу к программному планированию бюджета;
- основные направления реализации муниципальных программ с привязкой к государственным программам субъекта;
- рекомендации по формированию программной классификации расходов местных бюджетов [26].

Этот комплекс мер позволит обеспечить формирование единых подходов к стратегическому планированию и переходу муниципальных образований к программному бюджету в масштабе региона, в т.ч.:

а) соответствие муниципальных стратегий, прогнозов, муниципальных программ основным направлениям социально-экономического развития, установленным стратегией социально-экономического развития субъекта РФ, а также государственными программами субъекта РФ;

б) единство подходов к структуре и содержанию муниципальных программ, установленным муниципальными правовыми актами требованиями о муниципальных программах, утверждающих порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ;

в) возможность построения единой системы мониторинга реализации стратегий и программ на основе единой системы ключевых показателей [26].

Органам местного самоуправления в рамках деятельности в сфере стратегического планирования в соответствии с ФЗ № 172 следует [108]:

- разработать и принять план подготовки документов стратегического планирования, который должен содержать сроки разработки и утверждения (одобрения) документов стратегического планирования, а также нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и корректировки документов стратегического планирования, осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования;

- принять меры по информационному обеспечению стратегического планирования;

- определить органы, которые будут отвечать за стратегическое планирование на соответствующей территории, и закрепить их полномочия в муниципальном нормативном акте;

- установить форму, порядок и сроки общественного обсуждения проекта документа стратегического планирования в муниципальном образовании и закрепить их в муниципальном нормативном правовом акте;

- определить порядок осуществления мониторинга реализации документов стратегического планирования, подготовки документов, в которых отражаются результаты данного мониторинга, порядок контроля реализации таких документов и закрепить его в муниципальном нормативном акте.

До 1 января 2017 г. необходимо разработать документы стратегического планирования и привести в соответствие с Федеральным законом № 172 действующие документы стратегического планирования, принятые ранее. Причем такие документы считаются действительными до окончания установленного срока действия, если иное не предусмотрено законодательством [108].

В Вологодской области с 1 января 2014 г. начал свою деятельность департамент стратегического планирования, основной задачей которого является синхронизация системы стратегического планирования как на региональном, так и муниципальном уровне. В настоящее время этим департаментом выстроена система декомпозиции направлений, приоритетов, целей и задач на муниципальный уровень. Внедренная система раскладки стратегически важных индикаторов развития региона от федерального до муниципального уровня дает дополнительные возможности для контроллинга достижения целевых значений. Для оценки деятельности органов региональной власти по данному направлению в области разработана уникальная система рейтингования по уровню ключевых показателей эффективности (KPI), которая далее легко трансформируется по блокам ответственности: руководители органа исполнительной власти области, государственные гражданские служащие, проекты, подведомственные организации, хозяйственные общества и муниципалитеты в целом. Спектр показателей различен: показатели, направленные на исполнение указов Президента России, на экономический рост региона, на реализацию его государственных программ и непрограммной деятельности [70].

В апреле 2014 г. департаментом стратегического планирования были разработаны *Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования Вологодской области на долгосрочный период*. В соответствии с ними стратегия муниципального образования разрабатывается в соответствии с целями, приоритетами и задачами, определенными:

- стратегией социально-экономического развития области на долгосрочный период;
- схемой территориального планирования области;
- стратегиями развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы области;
- прогнозом социально-экономического развития области на среднесрочный период.

Стратегия муниципального образования (далее – МО) составляется в соответствии со сроком действия стратегии социально-экономического развития области на долгосрочный период. Корректировка стратегии муниципального образования производится по решению органов местного самоуправления муниципального образования на основании корректировки стратегии социально-экономического развития области на

долгосрочный период в части изменения приоритетов, задач и целевых показателей.

Мониторинг и контроль за реализацией стратегии муниципалитета, осуществляемые органами местного самоуправления муниципального образования, предполагают сбор информации о социально-экономическом развитии муниципального образования, анализ достигнутых значений показателей, оценку результативности и эффективности мероприятий, реализованных за отчетный период.

Порядок подготовки, согласования и утверждения, а также требования к содержанию документов территориального планирования муниципального образования определяются в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации и нормативными правовыми актами Вологодской области.

Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный период разрабатывается с учетом прогноза социально-экономического развития Российской Федерации и Вологодской области на среднесрочный период, стратегии социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочную перспективу и прогнозных показателей деятельности организаций, расположенных на территории МО.

Стратегия муниципального образования в соответствии с этими методическими рекомендациями, как правило, должна содержать:

- анализ социально-экономического положения муниципального образования за предшествующий период (не менее 5 лет);
- ключевые проблемы и перспективы развития;
- стратегическую цель социально-экономического развития муниципального образования;
- стратегические приоритеты;
- задачи социально-экономического развития муниципального образования;
- свод приоритетных проектов (программ);
- целевые показатели эффективности реализации стратегии МО;
- согласование стратегии МО с муниципальными программами;
- механизмы реализации стратегии МО;
- характеристику приоритетных проектов МО;
- порядок согласования и утверждения стратегии МО;
- порядок внесения изменений в стратегию МО;
- мониторинг и контроль.

Пространственное и территориальное развитие внутри муниципального образования предполагает описание муниципальных образований внутри района:

- схемой размещения кластеров;
- схемой территориального планирования МО;
- генеральными планами МО.

Стратегические приоритеты муниципального образования должны соответствовать региональным приоритетам, конкретизировать цель; устанавливаться с учетом комплексной оценки существующих условий и прогноза развития ситуации на долгосрочный период. Стратегические приоритеты определяются исходя из стратегии социально-экономического развития области на долгосрочный период, стратегий развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы области, посланий Губернатора области.

В качестве стратегических приоритетов развития Вологодской области определены:

- обеспечение экономического роста – «Качество экономики»;
- развитие человеческого капитала – «Качество жизни»;
- повышение эффективности муниципального управления – «Качество власти».

Порядок согласования и утверждения стратегии МО включает в себя:

- разработку проекта Стратегии МО и согласование главой муниципального образования;
- обсуждение и согласование проекта Стратегии МО с руководителями организаций, являющихся крупными налогоплательщиками, с представителями общественных, научных организаций, главами и депутатами сельских поселений, расположенных на территории муниципального образования;
- согласование в отраслевых департаментах области проекта Стратегии муниципального образования;
- согласование проекта Стратегии МО, доработанного с учетом замечаний и предложений отраслевых департаментов области, с департаментом стратегического планирования на соответствие целям, стратегическим приоритетам и задачам социально-экономического развития, закрепленным в региональных документах стратегического планирования;
- вынесение проекта Стратегии МО на публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется нормативно-правовыми актами, принятыми органом местного самоуправления;

- утверждение Стратегии МО осуществляется в соответствии с нормативно-правовыми актами, принятыми органом местного самоуправления;

- представление Стратегии муниципальных образований департаменту стратегического планирования для включения в реестр (перечень) документов стратегического планирования социально-экономического развития Вологодской области.

Эффективность реализации различных документов стратегического планирования и полнота достижения обозначенных в них целей и параметров развития региона зависят от множества факторов, к важнейшим из которых, на наш взгляд, относятся:

- качество самого стратегического документа (глубина проведённого анализа; учет мнения, приоритетов населения, бизнеса, специфики развития муниципальных образований; наличие качественного механизма реализации стратегических целей и задач, перспективных стратегических проектов и др.);

- финансовый механизм реализации стратегии (механизмы привлечения инвестиций, федеральных средств и наличие собственных средств и ресурсов);

- качество и полнота детализации стратегических целей и приоритетов в соответствующих стратегиях развития отдельных отраслей (сфер), долгосрочных целевых программах;

- наличие подготовленной управленческой команды, которая будет способна эффективно и с наибольшими усилиями действовать для достижения поставленных задач;

- влияние внешних факторов и условий (макроэкономическая ситуация в стране и в мире в целом, уровень межрегиональной конкуренции, приоритеты и направления государственной политики федеральных властей).

Качественный подход к разработке и реализации стратегий развития различных территориальных образований позволяет четко определять стратегические цели и задачи, расставлять приоритеты в социально-экономическом развитии территорий (то есть концентрировать ресурсы и усилия на направлениях, проектах, которые принесут наибольший эффект), привлекать инвестиции в реализацию крупных проектов, улучшать состояние инфраструктуры, создавать новые рабочие места и увеличивать поступления в бюджеты, согласовывать деятельность различных сторон в достижении общих целей, а в конечном счёте повышать уровень и качество жизни населения.

Резюмируя все вышесказанное, следует отметить, что Стратегия развития региона – это своего рода общественный договор между властью, населением и бизнесом по поводу определения долгосрочных целей и задач региона на основе согласования взаимных интересов и приоритетов и их роли в процессе разработки и реализации стратегии. И следовательно, стратегическое планирование и управление становится всё более важным и основополагающим инструментом реализации региональной политики по развитию муниципальных образований.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Региональная политика по развитию муниципальных образований – деятельность органов власти субъекта РФ по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований, механизма взаимодействия субъекта и муниципалитетов в направлении решения общих проблем и задач комплексного и устойчивого развития региона.

Содержание региональной политики можно представить в виде двух блоков: функционально-реализационного и функционально-типологического. Первый включает в себя концепцию, стратегию развития территорий региона, приоритеты, механизмы пространственного развития, прогноз развития региона и входящих в него муниципальных образований, сценарии их развития, территориальный маркетинг, согласование планов, стратегий и программ развития региона и муниципалитетов, целевые программы и госпрограммы, мониторинг социально-экономического развития и экспертизу нормативно-правовых актов муниципалитетов. В составе функционально-типологического блока выделяются типы региональной политики, каждый из которых конкретно воздействует на территориальное развитие: стимулирующая, компенсирующая, адаптирующая и противодействующая региональная политика.

Механизм регулирования территориального развития включает в себя такие формы воздействия, как комплексные программы развития муниципальных образований, адресные меры поддержки отдельных предприятий и производств; прямые и косвенные методы; полномочия региональных властей по регулированию экономической деятельности на территории, по участию в хозяйственном обороте; научно-методиче-

ское, проектно-планировочное, правовое, ресурсное, организационное, стимулирующее и информационно-аналитическое обеспечение.

Для обеспечения комплексного развития региона, наиболее полного и качественного использования потенциала входящих в него муниципалитетов необходимо обоснованное определение территориальных приоритетов, то есть выделение групп территорий со специфическими ресурсами, возможностями и особенностями развития – таких, которые играют различную роль в воспроизводственном процессе региона и в отношении которых политика региональных властей будет носить дифференцированный характер.

Хотя институт местного самоуправления в 1990–2000-е годы многократно реформировался, в развитии муниципальных образований до сих пор имеется множество проблем, в частности:

- концентрация хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах и, как следствие, сужение возможностей и перспектив развития большинства периферийных районов, более низкий уровень жизни проживающего в них населения;

- существенные различия в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития, определяющие значительную неравномерность (дифференциацию) развития муниципальных образований;

- значительное отставание уровня и качества жизни сельского населения;

- низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований;

- нерешённость проблем функционирования самого института местного самоуправления;

- дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления;

- низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления;

- низкий уровень использования современных форм и методов управления муниципальным развитием;

- законодательные и правовые сложности, препятствия и ограничения;

- неэффективность территориальной структуры муниципальных образований;

- по-прежнему невысокая роль населения, главного субъекта управления на местном уровне, в непосредственном осуществлении местного самоуправления.

В 2011–2014 годах Правительством и органами исполнительной власти Вологодской области реализовывался комплекс мероприятий, направленных на укрепление финансово-экономических основ муниципальных образований, повышение эффективности взаимодействия между уровнями власти, развитие института местного самоуправления, повышение открытости и доступности власти. Вместе с тем, как показывает практика, не все мероприятия дали однозначный, быстрый и положительный эффект. Так, из анализа результатов реализации в 2012–2013 гг. проекта по объединению поселений следует, что оно в большинстве случаев проводилось по личной инициативе глав района или поселений в целях сокращения административных расходов и упрощения управляемости территориями, а отнюдь не исходя из экономических расчетов целесообразности и эффективности (объединялись друг с другом поселения с невысоким уровнем социально-экономического развития), однако это не позволяет решить проблемы низкой финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований.

Судя по результатам апробации разработанной авторской балльной методики комплексной оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований (на основе анализа ответов глав муниципальных образований на три вопроса, в рамках ежегодно проводимого ИСЭРТ РАН опроса), эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления районов в 2007–2008 гг. увеличилась с 0,67–0,90 балла (при максимально возможном балле – 2) до 1,02–1,24 балла в 2011–2013 гг. Таким образом, данный вид эффективности все еще остается на среднем уровне. Результативность взаимодействия муниципалитетов с Общественной палатой Вологодской области, Корпорацией развития региона, Советом муниципальных образований оценивается в среднем как низкая.

По оценкам респондентов, эффективность действий региональных органов власти по поддержке муниципалитетов в 2011–2012 гг. по сравнению с 2009 годом выросла в целом с 1,81 до 1,90–2,15 балла, а по оценкам глав районов (при максимально возможном балле – 3) характеризуется уровнем выше среднего, хотя по сравнению с 2010 годом отмечается её снижение. Эффективность отраслевой региональной политики оценена главами всех муниципалитетов в 2011–2013 гг. на уровне ниже среднего: от 0,25 до 0,49 балла (при максимально возможном балле – 1). Следовательно, государственная политика Вологодской области в отно-

шении муниципальных образований недостаточно эффективна. Весьма низко оценивается главами муниципальных образований и реализация в регионе отраслевых политик.

Политика социально-экономического развития территорий, проводимая на региональном уровне, должна быть сконцентрирована на организации согласованных действий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в целях создания максимально благоприятных условий для развития экономики и социальной сферы муниципальных образований путем привлечения частных инвестиций и повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Формой координации и согласования деятельности органов государственной власти субъекта РФ и крупных муниципальных образований (районов и городских округов) может быть создание на территории Вологодской области 6 управленческих округов. Они представляют собой часть территории области (несколько районов, имеющих общие границы), на которой осуществляются координация деятельности исполнительных органов государственной власти региона, действующих на территории муниципалитетов, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц.

В целях координации деятельности органов государственной власти области, органов МСУ целесообразно создать при Правительстве области совещательный и координирующий орган – Координационный совет по развитию муниципальных образований; нами определены его функции и порядок формирования, а также роль в разработке и реализации политики субъекта РФ по развитию муниципальных образований.

Исследование российского опыта территориальных преобразований позволяет утверждать, что существует возможность преобразования всех поселений муниципального района в единый городской округ с одной администрацией и представительным органом и их территориальными подразделениями в объединенных поселениях. Это может дать эффект экономии на фонде оплаты труда, который составит 8–9 млн. руб. по всем поселениям (например, в Шекснинском, Бабаевском и Никольском районах). К критериям целесообразности изменения территориальной структуры муниципального района могут быть отнесены, в частности, низкая численность его жителей (менее 200 чел.); малая доля полномочий органов местного самоуправления, реализуе-

мых самостоятельно (менее 50%); низкая доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета муниципального образования (менее 25%); отрицательная динамика собственных доходов бюджета в течение двух-трёх лет и др.

Важным направлением реализации региональной политики является также согласование стратегических документов региона и муниципальных образований по целям, задачам, механизмам и роли разных уровней власти в решении проблем развития территорий; увязка стратегического и бюджетного планирования, что приобретает особую актуальность в связи с вступлением в силу Федерального закона № 172 «О стратегическом планировании в РФ». Это потребует принятия множества нормативных документов и разработки методических рекомендаций на региональном уровне.

Таким образом, реализация комплекса предложенных мероприятий даст возможность повысить эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований.

Список использованных источников

1. Амелин, Д.Е. Местное самоуправление в региональном развитии [Текст] / Д.Е. Амелин. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 182 с.
2. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа : <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>
3. Бачлер, Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе [Электронный ресурс] / Дж. Бачлер. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_501.html
4. Бурак, П.И. К вопросу о формировании системы стратегического планирования в регионах РФ [Текст] / П.И. Бурак // Россия в XXI веке: глобальные вызовы и перспективы развития : пленарные доклады III Междунар. форума, г. Москва, 21–22 октября 2014 г. ; под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. – М. : ИПР РАН, 2014. – С. 62-70.
5. Бюджет Вологодской области. Итоги 2012 года // Официальный сайт Законодательного Собрания Вологодской области. – Режим доступа : <http://www.vologdazso.ru/Doc/sl/V-2012-end.pdf>
6. В Алтайском крае ведется целенаправленная работа по развитию управленческих округов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Алтайского края. – Режим доступа : http://www.altairregion22.ru/region_news/v-altaiskom-krae-vedetsya-tselenapravlennoy-rabota-po-razvitiyu-upravlencheskih-okrugov_232192.html
7. В Удмуртии на стимулирование развития городов и районов направлено более 20 миллионов рублей [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.myudm.ru/node/32772>
8. Валентей, С.Д. Корректировка муниципальной реформы на основе общеэкономического принципа [Текст] / С.Д. Валентей // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 36-41.
9. Васильева, Е.Г. Оценка эффективности социальной политики: региональная практика [Текст] / Е.Г. Васильева // Власть. – 2008. – № 12. – С. 29-34.
10. Вечкинзова, Е.А. Институциональные основы оценки эффективности государственных, отраслевых и региональных программ в Республике Казахстан [Текст] / Е.А. Вечкинзова // Известия Уральского государственного экономического университета. – 2009. – Т. 26. – № 4. – С. 151-156.
11. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области 1991 – 2011 гг. [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3 (65). – С. 31-41.

12. Ворошилов, Н.В. К вопросу об оценке эффективности муниципального управления [Текст] / Н.В. Ворошилов // Материалы VII ежегодной научной сессии аспирантов и молодых ученых по отраслям наук : в 2-х т. – Вологда : ВоГУ, 2013. – Т. 2. – С. 55-60.

13. Ворошилов, Н.В. Методики оценки уровня и потенциала социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Научные семинары-дискуссии. 2013 год : сборник. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – С. 52-61.

14. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области и их потенциала [Текст] / Н.В. Ворошилов // Молодые ученые – экономике : сб. работ молодежной научной школы. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – Вып. 13. – С. 113-142.

15. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54-69.

16. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития регионов России [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч. 3). – С. 325-332.

17. Ворошилов, Н.В. Оценка экономического неравенства регионов России [Текст] / Н.В. Ворошилов // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч.1). – С. 338-343.

18. Ворошилов, Н.В. Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2014. – № 7 (60). – С. 54-59.

19. Ворошилов, Н.В. Преобразования муниципально-территориального устройства в регионе [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вузовская наука – региону : материалы XII Всерос. науч.-техн. конф. – Вологда : ВоГУ, 2014. – С. 96-99.

20. Ворошилов, Н.В. Проблемы и перспективы функционирования института местного самоуправления [Текст] / Н.В. Ворошилов // Научные семинары-дискуссии. 2013 год : сборник. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – С. 71-81.

21. Ворошилов, Н.В. Самая близкая к народу власть (к 10-летию принятия в России Федерального закона № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») [Текст] / Н.В. Ворошилов // Materiały IX Międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji «Nauka i inowacja – 2013». Volume 5. Ekonomiczne nauki. Państwowy zarząd. – Przemysł (Польша) : Nauka i studia, 2013. – С. 18-22.

22. Ворошилов, Н.В. Стратегическое планирование в регионе: опыт Вологодской области 2000-х годов [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Материалы VI ежегодной научной сессии аспирантов и молодых ученых по отраслям наук. – Вологда : ВоГТУ, 2012. – Т. 2. – С. 98-104.

23. Ворошилов, Н.В. Тенденции и проблемы развития муниципальных районов Вологодской области [Электронный ресурс] / Н.В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1. – Режим доступа : <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3489>

24. Ворошилов, Н.В. Теоретические и практические аспекты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Молодые ученые – экономике : сб. работ молодежной научной школы. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – Вып. 14. – С. 66-88.

25. Галиуллин, Т.Т. Современные проблемы оценки государственного управления [Текст] / Т.Т. Галиуллин // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 4. – С. 28-32.

26. Гарин, Д.В. Создание единой системы стратегического планирования и программного бюджетирования субъекта и муниципальных образований [Электронный ресурс] / Д.В. Гарин. – Режим доступа: sfr.bujet.ru/upload/iblock/sea/Д.В.%20Гарин.pdf

27. Гершанок, Г.А. Формирование стратегии устойчивого развития локальных территорий на основе оценки социально-экономической и экологической емкости [Текст] / Г.А. Гершанок. – М. : Экономика, 2006. – 418 с.

28. Годовой отчет ОАО «Корпорация развития Калужской области» за 2011 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.invest.kaluga.ru/files/uploads/files/Annual_report_2011.pdf

29. 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 территории. – 2012. – № 61. – С. 23-34.

30. Денисенко, Н.В. Анализ существующих критериев управления эффективностью деятельности предприятия [Текст] / Н.В. Денисенко // Дискуссия. – 2010. – № 1.

31. Дифференциация социально-экономического развития районов Вологодской области и формирование эффективных территориальных агломераций [Текст] : заключительный отчет о НИР / исполн. В.А. Ильин, Т.В. Ускова, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев. – Вологда, 2006. – 133 с.

32. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Администрации Южного управленческого округа Свердловской области на 2013 – 2015 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.midural.ru/files/UO/doklad/doklad_yuo_2013_2015.pdf

33. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства экономического развития Республики Коми на 2010 – 2014 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.rkomi.ru/page/6029/>

34. Дубровина, Н.А. Оценка эффективности регионального управления [Текст] / Н.А. Дубровина // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 8. – С. 54-59.

35. Задорожнева, Ю.В. Многофакторная оценка эффективности реализации социально-экономической политики региона [Электронный ресурс] / Ю.В. Задорожнева, А.Э. Калинина // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/pdf/2012/4/211.pdf>

36. Инвестиционный вестник Калужской области: Инновации. Инвестиции. Инфраструктура [Электронный ресурс]. – 2012. – Спец. выпуск. – Режим доступа : <http://invest.kaluga.ru/files/uploads/files/01-2012%20spec.pdf>

37. Информационное обеспечение процесса управления экономическими системами [Текст] / А.В. Бабилова [и др.] ; под ред. проф. М.А. Боровской, доц. И.К. Шевченко. – Таганрог : Изд-во ТТИ ЮФУ, 2008. – 340 с.

38. К вопросу о концепции и содержании системы статистических показателей для анализа социально-экономического развития России и ее регионов [Текст] / Н.С. Апаргин, Л.С. Мымрикова, Е.С. Заварина, Б.Т. Рябушкин // Вопросы статистики. – 1999. – № 7. – С. 40-45.

39. Калинина, А.Э. Интегральная многофакторная оценка эффективности управления регионом в условиях модернизации российской экономики [Текст] / А.Э. Калинина // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2012. – № 1 (20). – С. 75-83. – (Экономика, Экология).

40. Клисторин, В.И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований [Текст] / В.И. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41-54.

41. Кокорин, А.Г. Государственное регулирование социально-экономического развития муниципального образования (политэкономический аспект) [Текст] : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 / А.Г. Кокорин. – Челябинск, 2002. – 162 с.

42. Концепция региональной целевой программы социально-экономического развития северных территорий Республики Карелия на период 2011–2015 гг. [Текст] / ИЭ КарНЦ РАН ; под общей ред. А.И. Шишкина. – Петрозаводск : КарНЦ РАН, 2011. – 98 с.

43. Кормановская, И.Р. Оценка эффективности управления устойчивым развитием региона [Электронный ресурс] / И.Р. Кормановская, Н.Н. Ренкас // Вестник Новгородского государственного университета. – 2006. – Вып. № 37. – С. 10-13. – Режим доступа: <http://www.novsu.ru/file/18690>

44. Куратченко, Е.В. Оценка эффективности управления муниципальных образований (на примере Алтайского края) [Текст] / Е.В. Куратченко // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 3. – С. 233–240.

45. Мельников, Р.М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов [Текст] : монография / Р.М. Мельников. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 199 с.

46. Меркушов, В.В. Интегральная оценка конкурентоспособности регионов [Электронный ресурс] / В.В. Меркушов. – Режим доступа : <http://sopssecretary.narod.ru/Konferencya/programm.htm>

47. Михеева, Н.Н. Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования [Текст] / Н.Н. Михеева, Р.И. Ананьина // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 3. – С. 39-57.

48. Моисеев, В.О. Методология анализа и оценки эффективности региональных экономических систем [Текст] / В.О. Моисеев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2003. – 140 с.

49. Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2013 [Текст] : стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2014. – 324 с.

50. Нарышкин, С.Е. Роль муниципального звена в инновационном обновлении российской экономики [Текст] / С.Е. Нарышкин // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 23-25.

51. Некипелов, А.Д. Кризис в России: логика развития и варианты экономической политики [Текст] / А.Д. Некипелов // Общество и экономика. – 2009. – № 8-9. – С. 5-21.

52. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Текст] / Д. Норт. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

53. О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления [Электронный ресурс] : постановление Администрации Алтайского края от 3 сентября 2009 г. № 383 // КонсультантПлюс.

54. О Восточном управленческом округе [Электронный ресурс] : областной закон Свердловской области от 20 мая 1997 г. № 32-ОЗ // КонсультантПлюс.

55. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации» (вместе с «Правами предоставления субъектам Российской Федерации грантов в форме межбюджетных трансфертов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей по итогам оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», «Методикой оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации») [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 3 ноября 2012 г. № 1142 : в ред. от 22.04.2013 // КонсультантПлюс.

56. О мерах по стимулированию развития муниципальных образований Кировской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Кировской области от 13 декабря 2010 г. № 81/591. – Режим доступа : <http://www.kirovreg.ru/publ/AkOUP.nsf/d892a81e39612dedc325714b00454a7e/C77150D4B9B4715F44257AC3001E61D7>

57. О мерах по стимулированию развития социального и экономического потенциала муниципальных образований Новосибирской области [Электронный ресурс] : постановление Правительства Новосибирской области от 10 сентября 2012 г. № 410-п. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW049;n=57629>

58. О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012 – 2016 годы [Электронный ресурс] : закон Пермского края от 20 декабря 2012 г. № 140-ПК. – Режим доступа : <http://www.perm.ru/images/banners/140-20.12.12.pdf>

59. О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 (в ред. от 11.12.2012) // КонсультантПлюс.

60. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Текст] : постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2007 г. № 825 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 32.

61. Объединение субъектов РФ: за и против [Текст] / С.С. Артоболевский, О.И. Вендина, Е.Ш. Гонтмахер, Н.В. Зубаревич, А.В. Кынев ; под ред. С.С. Артоболевского, Е.Ш. Гонтмахера. – М. : ПРИОР, 2010. – 175 с.

62. Официальный сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа : <http://okuvshinnikov.ru>

63. Оценка и направления повышения эффективности региональной политики по управлению развитием муниципальных образований [Текст] : отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский. – Вологда, 2013. – 167 с. – Инв. № 02201454075.

64. Петров, И.В. Закон о стратегическом планировании: согласованность государственного и муниципального стратегического планирования [Электронный ресурс] / И.В. Петров // Стратегическое планирование в регионах и городах России : материалы XIII Общероссийского форума. – Режим доступа : http://forumstrategov.ru/upload/documents/Petrov_1.10.pdf

65. Петрушкин, Н.В. Политика активного стимулирования дает свои плоды [Электронный ресурс] / Н.В. Петрушкин. – Режим доступа : <http://fz-83.ru/публикации/политика-активного-стимулирования-даёт->

66. Пивень, И.Г. Методика оценки эффективности системы стратегического управления социально-экономическим развитием региона [Электронный ресурс] / И.Г. Пивень // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 3. – С. 333-338. – Режим доступа: <http://teoria-practica.ru/-3-2012/economics/piven.pdf>

67. Повышение эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований [Текст] : отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников. – Вологда, 2013. – 181 с. – Инв. № 02201454078.

68. Положение об управлении инвестиционной политики и территориального развития экономики министерства экономического развития Новосибирской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://econom.nso.ru/Common/common/02.pdf>

69. Пономарёва, С.А. Синхронизация систем стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях: опыт Вологодской области : тезисы доклада [Электронный ресурс] / С.А. Пономарёва // Стратегическое планирование в регионах и городах России : материалы XIII Общероссийского форума. – Режим доступа : <http://forumstrategov.ru/upload/documents/Ponomareva.pdf>

70. Постникова, Е.А. Новейшие тенденции регионального развития: некоторые фрагменты [Текст] / Е.А. Постникова, Е.А. Шильцин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 67-86.

71. Проект Программы социально-экономического развития Пермского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://elprikam.psu.ru/files/0004/program.pdf>

72. Проект Стратегии социально-экономического развития Самарской области до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://economy.samregion.ru/programm/strategy_programm/proekt_strateg/

73. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области за 2013 год // Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/fomichev.pdf>

74. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента государственной службы и кадровой политики Вологодской области за 2012 год // Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: http://okuvshinnikov.ru/files/zip/men_shakov.pdf

75. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2013 год // Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_departament_finansov.pdf

76. Пчелинцев, О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития [Текст] / О.С. Пчелинцев. – М. : Наука, 2004. – 258 с.

77. Разработка теоретико-методологических основ и инструментария управления устойчивым развитием регионов [Текст] : отчет о НИР / исполн. В.А. Ильин, Т.В. Ускова, К.А. Гулин [и др.]. – Вологда, 2012. – 128 с. – Инв. № 02201350038.

78. Районы Вологодской области в 1990 – 1999 годах [Текст] : стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2001. – 384 с.

79. Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели [Текст] : стат. сборник / Вологдастат. – Вологда, 2012. – 326 с.

80. Растворцева, С.Н. Управление эффективностью торговли потребительской кооперации [Текст] : дис. ... канд. экон. наук / С.Н. Растворцева. – Белгород, 2003. – 237 с.

81. Романов, В. Поселения будут укрупняться только с согласия местных жителей [Текст] / В. Романов // Красный Север. – 2012. – № 171 (26951). – 12 сент.

82. Сигов, И.И. О сущности и проблемах пространственного развития России [Текст] / И.И. Сигов // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2009. – № 1. – С. 30-35.

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

84. Скопин, О.В. Критерии оценки эффективности системы регионального управления [Электронный ресурс] / О.В. Скопин // Региональная экономика

и управление : электронный научный журнал. – 2009. – № 1 (17). – Режим доступа: <http://region.mcnp.ru>

85. Смирнов, В.В. Повышение эффективности социально-экономического развития региона: методология, оценка, эффективность [Электронный ресурс] / В.В. Смирнов // Аудит и финансовый анализ. – 2007. – № 5. – С. 443-452. – Режим доступа : <http://www.auditfin.com/fin/2007/5/Smirnov/Smirnov%20.pdf>

86. Совершенствование партнерства: регионы и муниципалитеты в условиях реформирования управления и расширения их полномочий [Текст] / МОНФ; Администрация Самарской области; ГУ ИМЭИ. – М. : МОНФ, 2007. – 491 с.

87. Социально-экономическая эффективность регионального развития [Текст] / С.Н. Растворцева, В.В. Фаузер, В.Н. Задорожный, В.А. Залевский ; отв. ред. д.э.н., доц. С.Н. Растворцева. – М. : Экон-Информ, 2011. – 136 с.

88. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

89. Стародубровская, И.В. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России [Текст] / И.В. Стародубровская, М.Н. Миронова ; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. – М. : Ин-т Гайдара, 2010. – № 141Р. – 116 с. : ил. – (Научные труды).

90. Стимулирование глав к повышению самообеспеченности муниципальных образований [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.permkrai.ru/development_strategy/zadachi/mun/instr/kon/st/

91. Стрижева, Е.С. Критерии оценки эффективности функционирования системы социальной защиты населения [Электронный ресурс] / Е.С. Стрижева // Вестник филиала РГСУ. – 2006. – Режим доступа: <http://kraspubl.ru/content/view/151/1>

92. Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: пути совершенствования экономического взаимодействия [Электронный ресурс]. – М. : МОНФ, 1999. – Режим доступа : http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/index7.htm#1

93. Суспицын, С. Межрегиональные различия: сравнительный анализ федеральных округов и «субокругов» [Текст] / С. Суспицын // Российский экономический журнал. – 2001. – № 1. – С. 53-66.

94. Суспицын, С. Методологические проблемы прогнозирования приоритетов и последствий государственной региональной политики [Текст] / С. Суспицын // Российский экономический журнал. – 2000. – № 2. – С. 57-71.

95. Суспицын, С.А. Региональное программирование и территориальные различия: возможности и ограничения [Текст] / С.А. Суспицын // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 3. – С. 3-20.

96. Сыроежин, И.М. Совершенствование системы показателей эффективности и качества [Текст] / И.М. Сыроежин. – М. : Экономика, 1980. – 192 с.

97. Троцковский, А.Я. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне [Текст] / А.Я. Троцковский, М.П. Щетинин // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2 (66). – Т. 2. – С. 298-308.

98. Управление муниципальным экономическим развитием [Текст] / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.

99. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] : монография / Т.В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

100. Фатхутдинов, Р.А. Стратегическая конкурентоспособность [Текст] : учебник / Р.А. Фатхутдинов. – М. : Экономика, 2005. – 504 с.

101. Хабриева, Т.Я. Муниципальная реформа в Российской Федерации [Текст] / Т.Я. Хабриева // Экономика региона. – 2008. – № 2. – С. 26-35.

102. Чайникова, Л.Н. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона [Текст] : монография / Л.Н. Чайникова. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 148 с.

103. Чиновники стимулируют муниципалитеты к повышению собственной доходной базы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sibacc.ru/publications/publication/234/44507/>

104. Чирков, М.О. Оценка эффективности налоговой политики региона [Текст] : препринт / М.О. Чирков. – Барнаул : Изд-во Алт. ун-та, 2005. – 84 с.

105. Шарыгин, М.Д. Электронный образовательный ресурс «e-RegionalPolicy» по курсу «Региональная политика» [Электронный ресурс] / М.Д. Шарыгин, О.Н. Миндорова. – Режим доступа: http://course-info.narod.ru/e-RegionalPolicy/data/1_4.htm

106. Швецов, А.Н. Экономические основания выбора размеров муниципальных образований [Текст] / А.Н. Швецов // Пространственная экономика. – 2007. – № 3. – С. 43-61.

107. Щетинин, М.П. Механизм пространственного регулирования экономики региона на мезоуровне: определение и подход [Текст] / М.П. Щетинин // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 10 (48). – С. 71-73.

108. Яговкина, В.Я. О применении норм Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» / В.Я. Яговкина // Официальный сайт Ассоциации

«Совет муниципальных образований» Хабаровского края. – Режим доступа : <http://смо.khabkrai.ru/opinion/2014/10/22/o-primenenii-norm-federalnogo-zakona-o-strategiche/>

109. Kjell, L. Implementation guidelines for performance auditing / L. Kjell // Standards and Guidelines for Performance Auditing Based on INTOSAI's. Auditing Standards and Practical Experience. – Stockholm, 2004, July.

110. Porter M.E. Regions and the New Economics of Competition / Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. – Oxford: Oxford University Press, 2001.

111. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, 2010, Sept. // CAF – Common Assessment Framework / Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.microsoft.com/bi/>.

Оглавление

<i>Введение</i>	3
1. Государственное управление развитием муниципальных образований в условиях рынка: теоретические основы	6
1.1. Цели, методы, инструменты реализации региональной политики территориального развития	6
1.2. Отечественный и зарубежный опыт управления развитием муниципальных образований	21
1.3. Подходы к оценке эффективности региональной социально-экономической политики	32
2. Муниципальные образования в условиях рыночной экономики	50
2.1. Проблемы локальных территорий на современном этапе	50
2.2. Внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация.....	64
2.3. Эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований	80
3. Направления повышения эффективности государственного управления развитием территорий	92
3.1. Организационный механизм реализации региональной социально-экономической политики	92
3.2. Направления модернизации территориально-управленческой структуры муниципальных образований в субъекте РФ	107
3.3. Совершенствование стратегического планирования на региональном и муниципальном уровне	119
<i>Заключение</i>	138
<i>Список использованных источников</i>	143

Научное издание

**Ускова Тамара Витальевна
Ворошилов Николай Владимирович**

**Проблемы эффективности государственного управления
РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ**

Редакционная подготовка	Л.Н. Воронина
Оригинал-макет	И.В. Артамонов
Корректор	Н.С. Киселева

Подписано в печать 30.09.2015
Формат бумаги 60x84^{1/16}. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 9. Тираж 500 экз. Заказ № 246

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития
территорий РАН (ИСЭРТ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ИСЭРТ РАН
тел. 59-78-10
E-mail: common@vscc.ac.ru

ISBN 978-5-93299-305-7



9 785932 993057