

# Экономика территорий

© Ворошилов Н.В.

## ТЕНДЕНЦИИ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ

*В постсоветский период в России был заново сформирован институт местного самоуправления, но многие цели реформ 2000-х годов оказались не достигнуты, и муниципальные образования так и не стали по-настоящему самостоятельным и независимым уровнем власти. Причин этому множество, поэтому исследование различных проблем социально-экономического развития муниципалитетов всегда актуально. В статье, помимо анализа основных тенденций развития муниципальных районов Вологодской области за 1991 – 2012 гг. (падение объёмов производства и инвестиций в большинстве из них, недостаточная собственная доходная база местных бюджетов и пр.), представлены результаты ежегодно проводимых ИСЭРТ РАН опросов глав муниципальных образований. Выявлены основные проблемы функционирования местного самоуправления в регионе, в частности недостаточность собственной финансово-экономической базы, неуккомплектованность квалифицированными кадрами, низкая социальная активность населения, эффективность взаимодействия с органами государственной власти, а также распространённость современных форм и методов управления. Предложены направления решения обозначенных проблем.*

*Муниципальный район, социально-экономическое развитие, местное самоуправление, Вологодская область.*

**Voroshilov N.V.**

## TRENDS AND PROBLEMS IN THE DEVELOPMENT OF THE VOLOGDA OBLAST MUNICIPAL DISTRICTS

*Voroshilov Nikolay Vladimirovich – Junior Scientific Associate. Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky St., Vologda, Russia, 160014. E-mail: niks789@yandex.ru.*

*In the post-Soviet period Russia had to establish the institute of local government from scratch, but many of the goals set out by the reforms in the 2000s have not been achieved; and municipalities*



ВОРОШИЛОВ  
Николай Владимирович  
младший научный сотрудник  
ФГБУН ИСЭРТ РАН  
Россия, 160014, г. Вологда,  
ул. Горького, д. 56а  
E-mail: niks789@yandex.ru

*have not become a truly independent level of power. There are multiple reasons for that; therefore the research into various issues of socio-economic development of municipalities is always relevant. The article, in addition to the analysis of basic trends in the development of the Vologda Oblast municipal districts for the 1991–2012 period (decline in production volumes and investment in most of them, lack of own revenue base of local budgets, etc.), presents the results of the surveys of the heads of municipalities, annually held by ISEDТ RAS. The article reveals the main problems of local self-government in the region, in particular, the insufficiency of its own financial and economic base, shortage of qualified personnel, low social activity, low efficiency of interaction with state authorities, as well as the shortage of modern forms and methods of management. The authors propose several directions for solving these problems.*

*Municipal district, socio-economic development, local self-government, Vologda Oblast.*

Муниципальный уровень управления является наиболее приближённым к конкретным потребностям и интересам населения. Большинство проблем социально-экономического развития территориально локализованы именно на уровне муниципальных образований (муниципальных районов, городских и сельских поселений, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения). Они рассматриваются в качестве главной составляющей социально-экономического развития территориальных образований более высокого уровня (субъекта РФ и страны в целом), так как это позволяет наиболее полно учитывать специфику развития территорий, местные ресурсы и условия. Практически все годы после распада СССР заново проходили становление и постоянное реформирование института местного самоуправления.

Конституция РФ 1993 года закрепила независимость от государственной власти и самостоятельность местного самоуправления. С 1996 года в полной мере начал действовать закон о местном самоуправлении 1995 года, который определил правовые, организационные, финансовые и экономические основы функционирования системы местного самоуправления. С 2006 года в Вологодской области (с 2009 года в целом по России) начал действовать новый федеральный закон

о местном самоуправлении № 131-ФЗ от 2003 года, который сформировал двухуровневую систему муниципального управления с разграничением полномочий, финансовых и экономических основ между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями.

В Вологодской области с 2006 года (год вступления в силу в ряде субъектов РФ нового закона о местном самоуправлении № 131-ФЗ) начали функционировать 372 муниципальных образования, а после проведения объединения поселений в ряде районов области в 2008 – 2013 гг. их осталось 283, в том числе 2 городских округа (города Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 22 городских и 233 сельских поселения.

Целью реформы местного самоуправления 2000-х годов было, с одной стороны, приблизить этот уровень власти к населению, к его интересам и потребностям, а с другой стороны – сделать этот институт полноправным уровнем власти (не являющимся государственным и формально от него не зависящим), ответственным за определённый круг вопросов и полномочий в рамках проведения единой политики, направленной на решение комплексных задач развития страны. Вместе с тем достичь главных целей муниципальной реформы так и не удалось. Главной причиной этого является ряд нерешённых про-

блем<sup>1</sup>. Поэтому исследование тенденций и проблем развития муниципальных образований является актуальной научной задачей, что и явилось целью данной статьи.

Среди основных проблем социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области в 1991 – 2012 гг. можно отметить следующие:

1. Падение объёмов производства и инвестиций в большинстве муниципальных районов области. Так, за 1991 – 2012 гг. в 15 районах сократился физический объём промышленного производства: наиболее существенно – в Бабушкинском (в 4,8 раза), Устюженском (в 4,7), и Кичменгско-Городецком (в 4,5). В 23 районах отмечалось падение за 1996 – 2012 гг. сельскохозяйственного производства: наиболее значительно – в Сямженском, Вытегорском, Нюксенском, Бабаевском и Бабушкинском (в 3,0 – 3,9 раза). Кроме того, в 24 районах сократился объём инвестиций в сопоставимой оценке (максимально в Бабушкинском, Верховажском, Кичменгско-Городецком, Междуреченском и Усть-Кубинском – более чем в 10 раз), а рост инвестиций наблюдался лишь в экономике Череповца, Нюксенского и Чагодощенского районов (табл. 1). Всё это привело к концентрации 90% промышленного производства области и 77% всех инвестиций в стоимостном выражении в двух городских округах, а  $\frac{2}{3}$  сельскохозяйственного производства – в пяти прилегающих к ним районах. Такая ситуация приводит к сужению возможностей и перспектив развития большинства периферийных районов области, низкому уровню жизни проживающего там населения [1].

2. Значительные различия в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития обусловили существенную неравномерность развития муници-

пальных районов области. В экономической сфере отмечается усиление дифференциации территорий области (табл. 2).

Так, наблюдается увеличение в несколько раз разрыва между районами по показателю среднедушевого объёма промышленного производства с 30 раз в 1991 году до 366 раз в 2012 году, сельскохозяйственного – с 10 до 20 раз, инвестиций – с 2,5 до 84 раз. В социальной сфере по ряду параметров (в частности, обеспеченность врачами, жильём и оборот розничной торговли) к концу 2012 года наблюдается сокращение различий по сравнению с серединой 1990-х – серединой 2000-х годов, хотя по сравнению с 1991 годом величина данного неравенства всё ещё выше.

3. Значительное отставание уровня и качества жизни населения районов области от двух городских округов. В 1991 – 2011 гг. лидером по уровню оплаты труда был г. Череповец (как промышленный центр области), опережая район с наименьшим значением данного показателя в 1,7 раза в 1991 году (Чагодощенский район), в 3,2 раза в 2001 году (Кичменгско-Городецкий) и в 2,3 раза в 2011 году (Кичменгско-Городецкий), а г. Вологду – соответственно в 1,1, 1,6 и 1,3 раза. В 2012 году в лидеры по размеру заработной платы вышел Нюксенский район (34199 руб.), что в 2,9 раза выше, чем в Кичменгско-Городецком районе (11791 руб.). Лидерство Нюксенского района обусловлено тем, что в районе развит вид деятельности с высоким уровнем оплаты труда – транспортировка нефти и газа, а в 2012 году реализовывались также и инвестиционные проекты в данной сфере. Кроме того, в 25 районах области в 2001 – 2012 гг. уровень оплаты труда был ниже среднеобластного значения, а в 11 – 16 районах ниже и среднерайонных значений. По итогам 2011 года размер заработной платы в половине районов, а в 2012 году в 8 районах области не превышал стоимости двух прожиточных минимумов.

<sup>1</sup> Более подробно они рассмотрены, например, в докладе Всероссийского совета местного самоуправления [3].

Таблица 1. Темпы роста (↑) или снижения (↓) физического объёма производства промышленной (ПП), сельскохозяйственной (С/Х) продукции, инвестиций в основной капитал (И) и численности постоянного населения на конец года (Н) в районах и городских округах Вологодской области, раз

Район (городской округ)	2012 г. к 1991 г.				Район (городской округ)	2012 г. к 1991 г.			
	ПП	СХ*	И	Н		ПП	СХ*	И	Н
Бабаевский	↓ 3,8	↓ 3,0	↓ 3,1	↓ 1,38	Нюксенский	↑ 1,7	↓ 3,1	↑ 1,05	↓ 1,46
Бабушкинский	↓ 4,8	↓ 3,1	↓ 67,8	↓ 1,41	Сокольский	↓ 1,4	↓ 1,2	↓ 3,5	↓ 1,29
Белозерский	↑ 1,5	↓ 2,1	↓ 1,7	↓ 1,48	Сямженский	↓ 2,4	↓ 3,9	↓ 9,6	↓ 1,44
Вашкинский	↑ 1,3	↓ 2,5	↓ 6,5	↓ 1,58	Тарногский	↑ 1,9	↓ 1,9	↓ 7,8	↓ 1,45
Великоустюгский	↓ 1,4	↓ 2,3	↓ 4,9	↓ 1,31	Тотемский	↓ 1,2	↓ 1,3	↓ 5,7	↓ 1,19
Верховажский	↓ 1,9	↓ 2,2	↓ 12,2	↓ 1,36	Усть-Кубинский	↓ 4,4	↓ 1,6	↓ 13,7	↓ 1,38
Вожегодский	↓ 1,7	↓ 1,6	↓ 8,1	↓ 1,39	Устюженский	↓ 4,7	↑ 1,01	↓ 9,2	↓ 1,28
Вологодский	↑ 3,2	↑ 1,1	↓ 6,0	↓ 1,13	Харовский	↓ 2,4	↓ 1,8	↓ 8,2	↓ 1,60
Вытегорский	↑ 3,4	↓ 3,2	↓ 1,9	↓ 1,43	Чагодощенский	↑ 2,2	↓ 2,4	↑ 1,1	↓ 1,33
Грязовецкий	↓ 2,2	↓ 1,2	↓ 5,1	↓ 1,33	Череповецкий	↑ 2,4	↑ 1,1	↓ 6,8	↓ 1,17
Кадуйский	↑ 2,1	↓ 1,9	↓ 3,2	↓ 1,17	Шекснинский	↓ 1,5	↓ 1,3	↓ 2,7	↓ 1,04
Кирилловский	↓ 4,4	↓ 1,4	↓ 4,0	↓ 1,40	г. Вологда	↑ 1,1	-	↓ 1,04	↑ 1,05
Кичменгско-Городецкий	↓ 4,5	↓ 2,4	↓ 17,6	↓ 1,52	г. Череповец	↓ 1,04	-	↑ 1,2	↓ 1,001
Междуреченский	↑ 1,2	↓ 1,9	↓ 23,3	↓ 1,59	По области	↑ 1,2	↓ 1,3	↑ 1,4	↓ 1,13
Никольский	↑ 1,03	↓ 2,1	↓ 7,0	↓ 1,45					

\* 2011 г. к 1996 г.  
 Источник: Рассчитано автором на основе официальной статистической информации по городам и районам Вологодской области [4, 5, 6].

Таблица 2. Соотношение максимального и минимального значений показателя среди муниципальных районов Вологодской области, раз

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2011 г.	2012 г.
Объём производства промышленной продукции на 1 жителя	29,9	40,6	78,8	47,7*	537,3**	366,2**
Объём производства сельскохозяйственной продукции на 1 жителя	10,1	10,1	9,7	20,1	19,6	19,6
Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя***	2,5	14,7	26,8	35,3	22,2	83,8
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	1,3	2,2	2,0	1,5	2,1	2,9
Оборот розничной торговли на 1 жителя	1,3	3,0	2,8	2,5	1,7	1,8
Обеспеченность населения врачами на 10000 человек населения	2,8	2,8	3,6	3,5	3,4	3,4
Обеспеченность населения жильём, кв. м. на 1 жителя	1,5	1,5	1,4	1,8	1,6	1,6

\*С учётом представивших сведения в органы статистики малых предприятий.  
 \*\* Без учёта объёма производства малых предприятий.  
 \*\*\* Без субъектов малого предпринимательства.  
 Источник: Рассчитано автором на основе официальной статистической информации по городам и районам Вологодской области [4, 5, 6].

4. Низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований региона. Возможности органов местного самоуправления (МСУ) по решению вопросов и проблем местного значения, удовлетворению основных потребностей и нужд местного населения и обеспечению условий 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 НДФЛ и транспортного налога – недостаточны для формирования доходной базы бюджета, необходимой для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения. Большую часть (более половины) доходов местных бюджетов в России по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субсидии и субвенции).

Как в 2006, так и в 2012 году во всех муниципальных районах размер собственных средств (налоговые и неналоговые доходы бюджета) был менее 50%:

минимальный в 2012 году в Тарногском районе (23,2%), максимальный – в Шекснинском районе (48,5%) (табл. 3).

Во всех районах области доля собственных доходов бюджета выросла к 2012 году по сравнению с 2006 годом (в среднем на 15,5 п. п.), но в городах Вологде и Череповце – сократилась на 18,3 – 18,9 п. п. Во многом это связано с тем, что с 2012 года в ряде районов области дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности были заменены дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ, который входит в состав налоговых доходов бюджета. Не лучшим образом складывается ситуация и с бюджетами поселений области. В сложившихся условиях муниципальные образования поставлены в зависимость от органов государственной власти в части поступления финансовых средств из вышестоящих бюджетов в виде дотаций, субвенций и субсидий, а также дополнительных нормативов отчислений от региональных налогов.

5. Проблемы функционирования самого института местного самоуправления в регионе. Они систематически, на-

чиная с 2007 года, исследуются Институтом социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН, г. Вологда) в рамках анкетного опроса глав всех муниципальных образований Вологодской области (муниципальных районов, городских и сельских поселений).

Результаты опроса по-прежнему свидетельствуют, что лишь 50 – 57% глав районов положительно оценивают результаты проводимых изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления. В то же время доля глав поселений с позитивными оценками по итогам 2012 года снизилась по сравнению с 2006 годом с 78 до 42% в городских и с 64 до 44% в сельских поселениях (табл. 4). Рост положительных настроений глав районов в 2012 году по сравнению с предыдущим годом обусловлен в том числе мерами, предпринимаемыми государственной властью области – например, создание Корпорации развития и поиск путей развития районов, уже упоминавшиеся изменения в межбюджетных отношениях в регионе.

Таблица 3. Динамика доли собственных (налоговых и неналоговых) доходов местных бюджетов муниципальных районов и городских округов Вологодской области, %

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

Источник: База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

Таблица 4. Оценка результатов изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления, % от числа опрошенных глав муниципальных образований

Вариант ответа	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2011 г.	2012 г.	2006 г.	2011 г.	2012 г.	2006 г.	2011 г.	2012 г.
Положительно	57,1	23,0	50,0	77,8	49,9	41,6	63,5	35,9	44,2
Ситуация не изменилась	42,9	38,5	27,3	0,0	43,8	41,7	21,2	35,3	25,6
Отрицательно	0,0	38,5	22,7	22,2	6,3	16,7	15,3	28,8	30,2

Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ИСЭРТ РАН.

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

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);

- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учёта балансов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;

- несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти, в целом;

- 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 налоговом потенциале.

6. Дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления. Эффективному функционированию местного самоуправления препятствует также и низкий кадровый потенциал работников органов МСУ. Хотя в 2012 году по сравнению с 2006 годом ситуация несколько улучши-

лась, но и сейчас не во всех муниципальных образованиях эта проблема полностью решена. Почти четверть и более глав районов и поселений оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую. Кроме того, по мнению большинства глав, уровень профессионализма и компетентности муниципальных служащих можно оценить только как удовлетворительный (в 2012 году на это указали в своих ответах 68% руководителей муниципальных районов, 42% городских поселений и 66% – сельских).

Во многом кадровые проблемы связаны с невысоким уровнем оплаты труда в органах МСУ, относительной непривлекательностью данной работы и жизни в сельской местности для наиболее активной молодёжи.

7. Низкая эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти региона и органов местного самоуправления.

Большинство руководителей администраций муниципальных образований в 2012 году оценили результаты сотрудничества с органами государственной власти области только как низкие и удовлетворительные, исключение составили лишь 4 – 5 органов исполнительной власти области: Департамент внутренней политики Правительства области (41% глав муниципальных районов, но всего 8,3% городских и 3,8% сельских поселений отметили эффективность взаимодействия с ним как высокую), Государственно-правовой департамент (36, 25 и 28% глав соответственно), Департамент финансов

(32, 8,3 и 14,1%), Департамент социальной защиты (59, 8,3 и 8,5%), Департамент строительства и ЖКХ (32%, 25%, 3%). Среди основных причин низкой эффективности взаимодействия всех органов публичной власти в оценках глав отмечаются следующие: финансовая зависимость муниципальных органов (на это указали 68% руководителей муниципальных районов, 58% – городских администраций и 65% – сельских), отсутствие дифференциальной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (65, 47 и 44%), отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах (27, 67 и 54%), противоречивость системы разграничения полномочий и бюрократические препятствия взаимодействия (46, 42 и 32%) и прочие.

8. Низкая распространённость применения 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 37% муниципалитетов региона (табл. 5).

На уровне городских и сельских поселений планируют использовать данные инструменты менее чем 20% опрошенных глав муниципалитетов. Во многом такая ситуация связана с недостаточной квалификацией специалистов и глав администраций, отсутствием должного нормативно-правового и методического обеспечения, а также ограниченностью средств бюджета на их внедрение.

9. Кроме того, эффективное управление муниципальным развитием поддерживают законодательные и правовые

сложности, препятствия и ограничения (увеличение в полтора раза по сравнению с первоначальным уровнем вопросов местного значения без значительного перераспределения между уровнями власти соответствующих доходных источников бюджетов; рост числа государственных полномочий органов, передаваемых на муниципальный уровень; недостаточно чёткое описание в отраслевом законодательстве конкретных полномочий органов МСУ; противоречивость самой системы разграничения полномочий; несоответствие ряда вопросов местного значения природе и содержанию местного самоуправления).

10. Сохраняется неэффективность территориальной структуры муниципальных образований. Сетка муниципалитетов была сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования (на основе территорий бывших сельских и городских советов), а не исходя из критериев формирования самодостаточного в экономическом смысле муниципального образования, которое полностью может решать все функции на местах.

11. По-прежнему остаётся невысокой роль непосредственно населения в осуществлении местного самоуправления – главного субъекта управления на местном уровне. Такие формы, как территориальное общественное самоуправление, правотворческие инициативы, референдумы, используются в настоящее время явно недостаточно.

Для решения вышеобозначенных проблем необходима реализация комплекса мероприятий по следующим направлениям:

1. Совершенствование межбюджетных отношений в направлении повышения финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов (закрепление дополнительных нормативов налоговых доходов в местные бюджеты, выведение на бездотационность, корректировка норма-

Таблица 5. Реализуемые и планируемые к реализации в муниципальных образованиях направления, способствующие повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления, % от числа опрошенных глав муниципальных образований

Направления повышения эффективности муниципального управления	Муниципальное образование					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	реализуется	планируется к реализации	реализуется	планируется к реализации	реализуется	планируется к реализации
Обеспечение взаимодействия структурных подразделений муниципальных органов власти	77,3	0,0	41,7	0,0	36,5	5,8
Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципальной службы	72,7	9,1	50,0	0,0	47,4	16,0
Совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей развитие муниципального образования и функционирование органов местного самоуправления	72,7	4,5	58,3	0,0	54,5	10,9
Повышение эффективности организационной структуры (структуры управления) органов местного самоуправления	68,2	9,1	33,3	0,0	25,6	19,2
Контроль за реализацией принятых программных документов, оценка их эффективности	68,2	0,0	33,3	16,7	35,3	10,9
Обращение с инициативами в региональные органы власти	63,6	18,2	16,7	16,7	29,5	16,7
Повышение ответственности за некачественное выполнение обязанностей должностными лицами	50,0	22,7	41,7	8,3	45,5	10,9
Предоставление муниципальных услуг в электронном виде	50,0	31,8	41,7	16,7	36,5	40,4
Повышение активности участия в реализации программных документов региональных и федеральных органов власти (национальных проектов, программы, стратегий)	40,9	36,4	50	8,3	19,2	22,4
Формирование системы эффективного взаимодействия населения, бизнеса и власти на территории муниципального образования	40,9	36,4	33,3	16,7	23,1	24,4
Развитие межмуниципальных связей	36,4	22,7	50	0,0	25,0	14,1
Реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета	36,4	40,9	16,7	25,0	12,8	25,0
Обеспечение контроля за скоординированностью принимаемых программных документов	36,4	27,3	8,3	8,3	23,1	11,5
Разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления	27,3	31,8	16,7	16,7	12,8	21,8
Внедрение механизмов частно-муниципального партнёрства	13,6	31,8	8,3	16,7	5,8	19,9
Использование аутсорсинга муниципальных функций (передача отдельных функций общественным и частным организациям)	9,1	22,7	25	16,7	6,4	19,2

Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ИСЭРТ РАН.

тивов расходных потребностей, стимулирование повышения эффективности расходов местных бюджетов, переход на программно-целевой подход).

2. Создание институтов развития территорий и привлечения инвестиций (корпораций, агентств развития региона) во всех субъектах РФ и крупных муниципальных образованиях (районах и городских округах). Целью их деятельности является содействие привлечению инвестиций для реализации проектов преимущественно в производственной сфере муниципальных образований региона (поиск и разработка проектов, поиск

инвесторов, сопровождение реализации проекта, маркетинг территории). В настоящее время об их роли и значении в развитии территорий появляется множество публикаций [7].

3. Принятие в регионах государственных программы развития местного самоуправления (финансирование подготовки и переподготовки кадров для органов МСУ, поддержка гражданских инициатив, территориального общественного самоуправления и пр.) [2].

4. Повышение эффективности деятельности местных органов власти; расширение их возможностей в сфере управ-



ления развитием территорий в рамках соответствия объёма полномочий органов МСУ объёму имеющихся в их распоряжении финансовых средств; повышение эффективности их взаимодействия с органами государственной власти.

5. Развитие межмуниципального сотрудничества, которое представляет собой институциональные, организационные, информационные формы взаимодействия различных муниципальных образований в направлении реализации совместных проектов, совместного выполнения отдельных функций или их взаимной передачи, решения общих проблем в коммунальной сфере, дорожном строительстве, развитии сферы туризма и др. Это способствует снижению издержек на решение отдельных проблем местного значения, возникновению кумулятивного эффекта при реализации проектов, а в конечном итоге – повышению общего уровня развития территории. Например, в Германии [8] все задачи круга обязанностей коммун (муниципальных единиц) могут быть предметом межмуниципального сотрудничества, приоритетными сферами которого явля-

ются региональный маркетинг и развитие туризма, водоснабжение и водоотведение, информационные технологии, содействие экономике и занятости, территориальное (пространственное) планирование и развитие. Институциональной формой такого взаимодействия являются основывающиеся на конкретных договорах целевые союзы (объединения коммун и местных предприятий).

В заключение следует отметить, что во многом решение проблем развития муниципальных образований зависит и от политики федеральных властей по изменению системы межбюджетных отношений, перераспределению полномочий, устранению чрезмерного контроля органов МСУ и др. Понимание необходимости этих преобразований и повышения роли местного самоуправления есть и у Президента РФ, и у разных ветвей власти, что отмечалось на прошедшем 6 ноября 2013 года в г. Суздале Всероссийском съезде муниципальных образований. Вместе с тем, насколько эти решения и поручения будут реализованы в действительности, покажет время.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области 1991 – 2011 гг. [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3. – С. 31-41.
2. Ворошилов, Н.В. Муниципальные образования Вологодской области: 20 лет реформ [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вузовская наука – региону: материалы одиннадцатой всероссийской научно-технической конференции. – Вологда: ВоГТУ, 2013. – С. 38-40.
3. Итоговый документ IV Съезда Всероссийского Совета местного самоуправления [Электронный ресурс] / Официальный сайт Всероссийского Совета местного самоуправления. – Режим доступа: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumentyi-materialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyj-dokument-iv-szdvserossijskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya>
4. Районы Вологодской области в 1990 – 1999 годах [Текст]: стат. сборник. – Вологда, 2001. – 384 с.
5. Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2010 [Текст]: стат. сборник. – Вологда, 2011. – 348 с.
6. Районы и города Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000 – 2011 [Текст]: стат. сборник. – Вологда, 2012. – 326 с.
7. Ускова, Т.В. К вопросу о формировании институтов развития в регионе [Текст] / Т.В. Ускова, Р.Ю. Селименков // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – № 2. – С. 18-28.
8. Frick, Hans-Jörg. Interkommunale Zusammenarbeit [Electronic resource]: Handreichung für die Kommunalpolitik / Hans-Jörg Frick und Michael Hokkeler. – Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie, 2008. – 84 S.

## REFERENCES

1. Voroshilov N.V. Differentiatsiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy Vologodskoy oblasti 1991 – 2011 gg. [Differentiation of Socio-Economic Development in the Vologda Oblast Municipal Entities in 1991 – 2011]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Development of Territories], 2013, no. 3, pp. 31-41.
2. Voroshilov N.V. Munitsipal'nye obrazovaniya Vologodskoy oblasti: 20 let reform [Municipalities of the Vologda Oblast: 20 Years of Reforms]. *Vuzovskaya nauka – regionu: materialy odinnadtsatoy vserossiyskoy nauchno-tekhnicheskoy konferentsii* [Academic Science – to the Region: Proceedings of the Eleventh All-Russian Research-and-Technological Conference]. Vologda: VoGTU, 2013. Pp. 38-40.
3. Itogovyy dokument IV S'ezda Vserossiyskogo Soveta mestnogo samoupravleniya [The Final Document of the Fourth Congress of the All-Russian Council of Local Government]. *Ofitsial'nyy sayt Vserossiyskogo Soveta mestnogo samoupravleniya* [Official Website of the All-Russian Council of Local Government]. Available at: <http://www.vsmsinfo.ru/dokumentyi-materialy/materialy-proshedshikh-meropriyatij/2989-itogovyy-dokument-iv-s-ezdavserossiyskogo-soveta-mestnogo-samoupravleniya>
4. *Rayony Vologodskoy oblasti v 1990 – 1999 godakh: stat. sbornik* [Districts of the Vologda Oblast in 1990–1999: Statistical Digest]. Vologda, 2001. 384 p.
5. *Rayony i goroda Vologodskoy oblasti. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2000 – 2010: stat. sbornik* [Districts and Towns of the Vologda Oblast. Socio-Economic Indicators. 2000–2010: Statistical Digest]. Vologda, 2011. 348 p.
6. *Rayony i goroda Vologodskoy oblasti. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2000 – 2011: stat. sbornik* [Districts and Towns of the Vologda Oblast. Socio-Economic Indicators. 2000–2011: Statistical Digest]. Vologda, 2012. 326 p.
7. Uskova T.V., Selimenkov R.Yu. K voprosu o formirovanii institutov razvitiya v regione [On the Issue of Formation of Development Institutions in the Region]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2013, no. 2, pp. 18-28.
8. Frick H.-J., Hockeler M. Interkommunale Zusammenarbeit. *Handreichung für die Kommunalpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie, 2008. 84 p.