

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.4

УДК 332.1(470.12), ББК 65.050.23(2Рос–4Вол)

© Ворошилов Н.В.

Региональная политика по развитию муниципальных образований: оценка эффективности и особенности реализации в современных условиях*



**Николай Владимирович
ВОРОШИЛОВ**

Вологодский научный центр РАН
Вологда, Российская Федерация, 160014, ул. Горького, д. 56а
E-mail: niks789@yandex.ru
ORCID: 0000-0002-5565-1906; ResearcherID: I-8233-2016

Аннотация. С принятием в феврале 2019 г. Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года актуализировались вопросы формирования целостной системы региональной политики субъекта РФ по развитию муниципальных образований, учитывающей социально-экономические и географические особенности различных территорий. В связи с этим целью данной статьи является разработка методического инструментария для оценки эффективности и для анализа особенностей реализации внутрирегиональной политики в субъекте РФ (на материалах Вологодской области). Научная новизна выполненного исследования заключается в использовании для подобной оценки экспертных мнений, выявленных в ходе анкетного опроса глав муниципалитетов Вологодской области, и в проведении анализа, основанного на разработанных автором критериях, отраженности пространственных (территориальных) аспектов в стратегиях развития субъектов Северо-Западного федерального округа. Методологической основой исследования послужили методы анализа, синтеза, сравнения, обобщения, а также методический инструментарий, базирующийся на экономико-статистическом, компаративном анализе и экспертном опросе. Показано, что, несмотря на осуществление комплекса мероприятий, предпринимаемых органами государственной власти Вологодской области по развитию

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Правительства Вологодской области в рамках научного проекта № 19-410-350010.

Для цитирования: Ворошилов Н.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований: оценка эффективности и особенности реализации в современных условиях // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 12. № 5. С. 58–75. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.4

For citation: Voroshilov N.V. Regional policy on the development of municipalities: efficiency assessment and implementation specifics in the current context. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2019, vol. 12, no. 5, pp. 58–75. DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.4

муниципальных образований, по-прежнему сохраняется ряд проблем в реализации внутривнутрирегиональной политики: это прежде всего недостаточный учет специфики и особенностей развития отдельных муниципалитетов; наличие бюрократических препятствий для взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; ограниченность полномочий самих местных органов власти и др. Результаты проведенного исследования могут быть использованы в деятельности органов государственной власти субъектов РФ, а также стать фундаментом дальнейших научных исследований по разработке направлений совершенствования форм, методов и инструментов реализации внутривнутрирегиональной политики.

Ключевые слова: региональная политика по развитию муниципальных образований, стратегия социально-экономического развития, Северо-Западный федеральный округ, Вологодская область, анкетный опрос, методика оценки.

Введение

Для России, самого крупного государства в мире, ключевое значение всегда имеют вопросы эффективного управления развитием большого числа разнообразных по площади, численности населения, ресурсному потенциалу и экономическому развитию её субъектов (85) и муниципальных образований (по состоянию на 1 января 2019 г. насчитывается 21 501 муниципальное образование, в том числе 1731 муниципальный район, 611 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением). Важность формирования и реализации целостной и системной федеральной государственной региональной политики (политики по развитию субъектов РФ) и внутривнутрирегиональной политики (политики субъекта РФ по развитию муниципальных образований) обозначена в настоящее время на самом высоком уровне.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16.01.2017 г. № 13 под данной политикой понимается система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов РФ и муниципальных образований. Ключевыми её принципами являются реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления полномочий, установленных Конституцией Россий-

ской Федерации и федеральными законами, и дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей.

Целями государственной политики регионального развития выступают обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан России на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности экономики страны на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач. В перечень задач данной политики входит, в том числе, совершенствование механизмов стимулирования субъектов РФ и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала; уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении).

Целью пространственного развития России, намеченной в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р), является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития страны, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, и национальной безопасности. Одной из задач данной политики указано сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий. В контексте этого в Стратегии обозначен принцип дифференцированного подхода к выбору направлений и мер государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий.

Важность формирования системной государственной политики по развитию территорий обозначена многими странами мира. Так, в ключевых документах Европейского союза [1; 2], касающихся территориального (пространственного) развития, выделены, в частности, следующие приоритеты региональной политики ЕС до 2020 года: полицентричное и сбалансированное территориальное развитие; поощрение комплексного развития в городах, сельской местности и отдельных регионах; учёт уникальных характеристик при развитии широкого спектра сельских районов; развитие различных видов территориальной интеграции; обеспечение глобальной конкурентоспособности регионов на основе сильной местной экономики; улучшение территориальных связей отдельных лиц, сообществ и предприятий; управление с учётом экологических, ландшафтных и культурных ценностей регионов. Рядом зарубежных учёных [3; 4; 5; 6; 7] данные вопросы рассматриваются в рамках управления пространственным развитием страны и её регионов. Российские ученые акцентируют внимание на различных аспектах реализации внутрирегиональной политики и управления пространственным развитием регионов. Так,

А.С. Новоселов и соавторы [8] проанализировали основные особенности и проблемы реализации пространственной политики в России и разработали схему управления пространственным развитием региона. Ими обосновано, что отраслевому подходу в системе управления и распоряжения общественными ресурсами нужен весомый противовес в виде системы управления региональным развитием, а также системы муниципальных образований субъекта РФ и их объединений.

Другие отечественные исследователи рассматривают особенности формирования и реализации внутрирегиональной политики в рамках сложившейся в России модели федерализма. Например, В.В. Клисториным [9] сделан вывод о наличии противоречия между диагностикой региональных проблем и практически решениями в данной области и показано, что децентрализация ресурсов вместо повышения эффективности региональной политики приведет скорее к усилению роли федерального центра в принятии решений. Е.М. Бухвальд [10; 11] акцентирует внимание на необходимости органичного включения муниципального звена управления в единую вертикаль стратегического планирования в стране. Автор особо подчеркивает, что на практике этому препятствуют серьезные экономические обстоятельства, главное из которых — негативная ситуация с системой местных финансов, характеризующейся дефицитностью, высокой дотационной зависимостью и, как следствие, неустойчивостью и слабой прогнозируемостью относительно любых планов и программ долговременного характера. В работах А.Н. Швецова [12], А.Я. Троцкого [13; 14], М.П. Щетинина [15], Т.В. Усковой [16; 17; 18], Б.С. Жихаревича [19], В.Б. Зотова¹ и других ученых [20] вопросы внутрирегиональной политики рассматриваются с точки зрения анализа трансформационных процессов в регионах, формирования единой и целостной системы управления развитием регионами и их муниципалитетами, системы стратегического планирования и местного самоуправления, механизма эффективного межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

¹ Система муниципального управления: учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. 4-е изд., испр. и доп. СПб.: Питер, 2008. 512 с.

В нашей статье под региональной политикой по развитию муниципальных образований понимается 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 в настоящее время дискуссионными остаются вопросы разработки методического инструментария для оценки эффективности и анализа особенностей реализации внутрирегиональной политики в каждом конкретном субъекте РФ (в том числе и для её концептуального отражения в Стратегии развития субъекта РФ), решение которых и стало целью нашей статьи.

Описание методики исследования и обоснование ее выбора

Для достижения обозначенной цели использовались методы экономического, статистического и компаративного анализа, методы обобщения и экспертного опроса, монографический метод. Методологическую основу составили труды отечественных и зарубежных экономистов в области региональной экономики, государственного и муниципального управления.

Как показал проведённый нами анализ, существующие методики оценки эффективности региональной политики по развитию территории можно условно объединить в две группы. Первая группа позволяет оценить эффективность управления развитием территории региона, а вторая — эффективность функционирования органов региональной власти, включая оценку эффективности управления в той или иной сфере: бюджетной, инвестиционной, налоговой, социальной, экономической, природной и т.д.

Эффективность внутрирегиональной политики проявляется в том, насколько действия, предпринимаемые соответствующими структурами по её реализации, а также в сфере межбюджетных отношений и стимулирования развития муниципалитетов, приводят к улучшению параметров социально-экономического развития территорий, повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

В ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» даны следующие определения: качество (quality) — степень соответствия совокупности присущих характеристик объекта требованиям; эффективность (efficiency) — соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами; результативность (effectiveness) — степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов. Вместе с тем достаточно трудно оценить результативность или эффективность государственной политики, что обусловлено сложностью измерения конкретного конечного результата её реализации, формирующегося под воздействием различных ресурсов, факторов и действий органов власти разного уровня (федерального, регионального, местного). Причём наиболее сложно оценить качество государственной политики, поскольку оно является интегрированной характеристикой и наиболее сложно для оценки. В связи с этим для оценки эффективности реализации государственной политики или деятельности органов власти применяются различные косвенные показатели и/или результаты экспертных оценок (социологических опросов), которые выполняются различными государственными и негосударственными структурами.

В ходе анкетного опроса, проводимого ФГБУН ВолНЦ РАН на территории Вологодской области с 2007 года², главам муниципалитетов предлагается ответить на три вопроса, касающихся эффективности взаимодействия органов региональной и муниципальной власти и их действий по развитию территорий. Очевидно, что подобные опросы в субъектах РФ и использование их результатов позволят в общем виде оценить эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований [21]. Алгоритм проведения расчётов следующий: 1) каждому варианту

² Для исследования проблем и перспектив реформы местного самоуправления Вологодским научным центром Российской академии наук (ВолНЦ РАН, ранее — ИСЭРТ РАН) с 2007 г. проводится анкетный опрос глав муниципальных образований Вологодской области. На 30–40 вопросов анкеты ежегодно отвечают 160–210 глав муниципальных образований из 218–372-х, что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2018 года — по итогам 2017 года.

ответа присваивается балльная оценка (от 0 до 2 или 3), соответствующая степени той или иной составляющей эффективности; 2) определяется средняя балльная оценка по каждой составляющей эффективности путем перемножения доли выбравших вариант ответа и балла, соответствующего данному варианту, и суммирования полученных значений по вариантам ответа на вопрос; 3) исходя из средней балльной оценки определяется уровень той или иной составляющей эффективности. Соответственно проводится оценка по трём составляющим эффективности: 1) эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления; 2) эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов; 3) эффективность отраслевой региональной политики.

Следует также отметить, что основные принципы, направления и механизмы управления пространственным, территориальным развитием региона должны быть концептуально отражены в Стратегии его социально-экономического развития. Поэтому важным является научный анализ данных документов на наличие в них соответствующей информации и разделов.

Известный российский специалист по стратегическому планированию Б.С. Жихаревич [19] предлагает методический подход к оценке качества отражения пространственного факто-

ра в региональных стратегиях (методика выявления взаимосвязи стратегического планирования и территориального развития регионов, по которой проанализированы 19 субъектов Федерации на предмет выявления согласованности действующих документов социально-экономического и территориального планирования). Опираясь на идеи учёного, мы предлагаем 3 критерия, отражающих наличие в Стратегиях социально-экономического развития субъектов РФ пространственных и территориальных аспектов – как анализа текущей ситуации, так и концептуальных положений, ориентиров развития муниципалитетов.

Результаты исследования, анализ и пояснение полученных результатов

Основываясь на положениях обозначенного выше подхода к анализу и оценке внутрирегиональной политики, представим вначале результаты анализа действующих стратегий социально-экономического развития субъектов Северо-Западного федерального округа (СЗФО) на предмет наличия в них пространственных и территориальных аспектов (табл. 1).

В большинстве проанализированных стратегий развития субъектов СЗФО пространственные (территориальные) аспекты отражены лишь частично: как правило, не представлены какой-либо подробный качественный и системный анализ развития муниципальных районов и городских округов региона, чёткие

Таблица 1. Наличие пространственных и территориальных аспектов в стратегиях социально-экономического развития субъектов Северо-Западного федерального округа

Субъект РФ	Критерий 1*	Критерий 2*	Критерий 3*
Республика Карелия	+ (представлен подробный анализ пространственного развития региона и ключевых показателей муниципалитетов)	+ (отдельное стратегическое направление – «Устойчивое пространственное развитие», районирование, опорные зоны, точки роста, специализация и бренды муниципалитетов, моногорода, сельские территории, стратегические направления развития районов и городских округов)	+ (кластеры, ОЭЗ, инвестиционные проекты в разрезе территорий, ТЛЦ, Корпорация развития и Центр кластерного развития)
Республика Коми	+ (типология, интегральная оценка и специализация, муниципальных районов и городских округов, территории, зоны приоритетного развития,	+ (раздел «Сбалансированное развитие пространство жизнедеятельности и бизнеса», базовые комплексы в муниципальной экономике; моногорода, перспективы развития отдельных муниципалитетов, точки роста)	+/- (кластеры, ТОСЭР, ТЛУ)
Архангельская область	- (представлены лишь отдельные особенности развития районов области в сфере образования)	+ (зонирование территорий, сельские территории как точки роста,	+/- (кластеры, ТЛК)

Окончание таблицы 1

Субъект РФ	Критерий 1*	Критерий 2*	Критерий 3*
Ненецкий автономный округ	+/- (особенности пространственного развития округа, показана дифференциация отдельных показателей по муниципалитетам и их специализация)	+ (раздел «Основные направления пространственного развития Ненецкого автономного округа», зоны, коридоры развития, центры экономического роста, приоритеты развития муниципалитетов, перспективы объединения поселений, транспорт и инфраструктура)	+/- (кластеры, ТОСЭР, инвестиционные проекты в разрезе территорий)
Вологодская область	+/- (показаны отдельные межмуниципальные различия и отдельные проблемы пространственного развития)	+/- агломерации, межрайонные центры, моногорода и сельские территории	+/- кластеры, ТЛУ, ТОСЭР
Калининградская область	+/- (представлены лишь несколько примеров информации по отдельным сферам экономики региона с упоминанием муниципальных районов, городских округов)	+/- (раздел «Пространственное развитие территории Калининградской области», центры развития, приоритетные направления развития муниципальных образований, функциональное зонирование, промышленные зоны)	+/- (кластеры, ОЭЗ)
Ленинградская область	+/- (дисбалансы в развитии районов области, их текущая специализация)	+ (раздел «Территориальное развитие области», картосхемы по основным параметрам развития, специализация муниципалитетов, территориальные приоритеты) <i>Проект Стратегии</i> (раздел «Пространственное развитие области», зонирование территорий и приоритеты региональной политики для каждой зоны)	+/- (кластеры, наукограды, проекты в разрезе территорий)
Мурманская область	-	+/- (обозначенные опорные центры системы расселения, направления развития отдельных районов области)	+/- (кластеры, ТОСЭР, ОЭЗ, ТЛЦ, ТЛУ, проекты в разрезе территорий)
Новгородская область	-	+/- (раздел «Основные направления пространственного развития области», промышленные и инвестиционные площадки, моногорода)	+/- (кластеры, ОЭЗ, ТОСЭР, ТЛК, стратегии развития групп районов и городского округа)
Псковская область	-	+/- (раздел «Развитие пространственной организации области», формирование сетевой структуры, системы расселения, точек роста)	+/- (кластеры, ТЛК, ОЭЗ)
г. Санкт-Петербург	+/- (раздел «Пространственно-территориальное развитие»)	+/- (задача «Реализация оптимальной модели пространственного развития», центры экономической активности, агломерация)	+/- (кластеры, ОЭЗ, ТЛЦ)

Условные обозначения: «+» – параметры по данному критерию представлены в Стратегии подробно; «+/-» – параметры по данному критерию представлены не в полной мере (фрагментарно); «-» – параметры по данному критерию не представлены.

* Наличие пространственных (территориальных аспектов) в аналитической части (анализ ситуации в муниципальных образованиях, развития агломерационных процессов; картосхемы и т.д.).

** Наличие территориальных приоритетов, ориентиров развития муниципальных образований (коридоры, зоны, оси, полюса развития; опорный каркас развития; опорные территории; перспективные специализации муниципалитетов, районирование территорий региона; развитие агломераций, моногородов, сельских территорий и т.д.).

*** Институты, инструменты пространственного развития (кластеры, зоны территориального развития – ЗТР, территории опережающего социально-экономического развития – ТОСЭР, свободные, особые экономические зоны – СЭЗ, ОЭЗ; проекты, привязанные к территориям; согласование градостроительной политики; транспортно-логистические узлы (центры, комплексы) – ТЛУ, ТЛЦ, ТЛК; специальные организации, отвечающие за пространственное развитие и т.д.).

ориентиры, приоритеты, направления и механизмы, институты развития. Наиболее качественной с точки зрения отраженности данных аспектов является Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2030 года (утверждена Распоряжением Правительства Республики Карелия от 29 декабря 2018 г. № 899р-П). Таким образом, требуется корректировка данных стратегических документов в части более подробного и качественного отражения в них пространственных и территориальных аспектов и приведения в соответствие с целями и задачами, обозначенными в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.

Далее рассмотрим особенности и проблемы реализации внутрирегиональной политики на материалах Вологодской области, в частности ключевые проблемы развития муниципальных образований.

Результаты опросов, ежегодно проводимых сотрудниками ФГБУН ВолНЦ РАН среди глав муниципальных образований области, показывают, что основными проблемами их развития на протяжении уже более 10-ти лет остаются:

недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства); несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти; пассивность местного населения и отсутствие механизмов учёта баланса интересов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории; недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (зависимость от региональных органов управления, бюрократические проволочки, отсутствие согласованности программных документов по развитию территорий); ограниченность полномочий муниципалитета в сфере экономического развития.

Что касается ситуации с местными бюджетами, то, как можно отметить, во всех муниципальных районах и городских округах в 2017 г. по сравнению с 2006 г. выросла бюджетная обеспеченность (налоговые и неналоговые доходы их бюджетов в расчёте на 1 жителя), за исключением г. Вологды (рост в среднем по районам составил 4,2 раза; табл. 2).

Таблица 2. Бюджетная обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами бюджета района (городского округа) в расчёте на 1 жителя

Муниципальный район, городской округ	2006 г.		2009 г.		2017 г.		2017 г. к 2006 г.	
	Знач., тыс. руб.	Доля*, %	Знач., тыс. руб.	Доля*, %	Знач., тыс. руб.	Доля*, %	Знач., раз**	Доля*, п.п.
Нюксенский	2,4	16,4	3,5	17,6	20,0	50,2	8,23 (3,38)	33,8
Междуреченский	1,5	8,5	3,0	13,0	15,7	40,2	10,42 (4,27)	31,8
Тарногский	1,9	14,2	3,8	18,7	13,5	40,1	7,25 (2,98)	25,9
Сямженский	1,6	11,9	3,0	16,1	12,3	42,9	7,52 (3,08)	31,1
Вашкинский	1,9	12,4	2,4	11,9	12,0	32,8	6,43 (2,64)	20,4
Тотемский	2,5	19,5	3,4	21,5	11,6	41,1	4,60 (1,89)	21,7
Кирилловский	2,6	20,7	4,0	21,3	11,5	28,4	4,48 (1,84)	7,7
Верховажский	1,6	14,1	2,3	13,1	11,3	43,0	7,24 (2,97)	28,9
Череповецкий	2,4	23,9	3,5	23,0	11,2	49,1	4,75 (1,95)	25,2
Вытегорский	2,0	19,7	3,0	18,5	11,2	40,9	5,61 (2,30)	21,2
Кичменгско-Городецкий	1,4	12,8	2,2	13,0	9,8	31,4	6,80 (2,79)	18,6
Чагодощенский	2,4	16,9	3,7	20,6	9,7	38,1	4,12 (1,69)	21,2
Бабушкинский	1,3	11,3	6,2	26,2	9,1	28,0	6,82 (2,80)	16,7
Грязовецкий	2,3	22,8	3,7	22,6	9,0	41,5	3,96 (1,63)	18,7
Вологодский	2,0	20,4	2,8	19,3	9,0	50,2	4,44 (1,82)	29,8
Усть-Кубинский	2,3	10,7	6,5	20,0	9,0	29,9	3,83 (1,57)	19,3
Шекснинский	3,2	31,8	6,5	27,5	8,8	50,0	2,73 (1,12)	18,2
Бабаевский	2,6	21,5	7,3	31,4	8,5	35,5	3,26 (1,34)	14,0

Окончание таблицы 2

Муниципальный район, городской округ	2006 г.		2009 г.		2017 г.		2017 г. к 2006 г.	
	Знач., тыс. руб.	Доля*, %	Знач., тыс. руб.	Доля*, %	Знач., тыс. руб.	Доля*, %	Знач., раз**	Доля*, п.п.
Вожегодский	1,6	12,2	2,2	11,3	8,3	41,2	5,21 (2,14)	29,1
Кадуйский	2,6	19,8	3,9	19,1	7,8	36,2	3,02 (1,24)	16,4
Никольский	1,2	10,8	2,3	15,1	7,7	29,5	6,68 (2,74)	18,7
Сокольский	2,5	26,5	3,1	21,8	7,4	39,9	2,95 (1,21)	13,3
Харовский	1,7	15,1	2,3	10,7	7,4	30,0	4,23 (1,74)	15,0
Устюженский	1,3	9,1	3,1	15,9	6,9	30,3	5,47 (2,24)	21,2
Белозерский	2,9	21,7	2,7	15,4	6,9	29,6	2,39 (0,98)	7,9
Великоустюгский	2,5	22,4	3,3	19,6	6,3	22,9	2,49 (1,02)	0,5
г. Вологда	12,6	70,2	10,3	68,4	8,6	42,4	0,69 (0,28)	-27,8
г. Череповец	10,0	62,5	10,2	58,1	10,1	47,7	1,01 (0,41)	-14,8
По районам	2,2	18,9	3,6	19,9	9,2	37,4	4,21 (1,73)	18,5
По области	6,6	46,7	6,9	40,2	9,3	41,2	1,40 (0,57)	-5,5

* Доля налоговых и неналоговых доходов бюджета муниципального района (городского округа) в общем объеме доходов.
** В скобках представлен темп роста показателя в сопоставимых ценах (с учётом индекса потребительских цен по области).

Во многом это обусловлено закреплением за районами дополнительных нормативов отчислений от НДС, передачей в местные бюджеты транспортного налога и ряда акцизов. Вследствие этого во всех районах области увеличилась за указанный период доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в общем объёме доходов (в среднем по районам — на 18,5 п.п.). В то же время в Белозерском районе, в городах Вологде и Череповце бюджетная обе-

спеченность в сопоставимых ценах снизилась (темп роста доходов бюджета стал ниже темпов инфляции). Как в 2006-м, так и в 2017 г. во всех районах области доля собственных доходов бюджета не превышала и 50%. Причём наиболее существенно она сократилась в Вологде и Череповце (на 27,8 и 14,8 п.п. соответственно).

Остро стоит в регионе и проблема внутри-региональной социально-экономической дифференциации (табл. 3).

Таблица 3. Соотношение между максимальным и минимальным значениями ключевых показателей социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области, раз

Показатель	Год							
	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017
Объём производства промышленной продукции на 1 жителя	16,2	368,7	100,4	69,1	507,5	29,3*	33,5*	29,8*
Объём производства сельскохозяйственной продукции на 1 жителя	-	10,1**	9,2	18,1	19,8	18,1	19,8	18,9
Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя	7,1	7,3	7,8	40,9	50,4	52,1***	13,0***	389,5***
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	1,3	2,2	2,2	1,6	1,6	1,8	2,0	2,0
Оборот розничной торговли на 1 жителя	1,3	3,1	2,3	2,8	1,8	2,1	2,0	2,1
Обеспеченность населения врачами на 10 000 населения	2,3	2,7	3,0	3,5	3,0	2,5	2,7	3,2

* Данные об объёме производства промышленной продукции отсутствовали в официальной статистической отчётности за 2015–2017 гг., поэтому за эти годы представлены данные об объёме отгрузки товаров собственного производства, выполненных работ и услуг (без учета объема производства субъектов малого предпринимательства).
** Представлены данные за 1996 г.
*** Без субъектов малого предпринимательства.

Наибольшие различия между районами Вологодской области наблюдаются по объему производства (отгрузки) промышленной продукции в расчёте на 1 жителя. Практически в 2 раза увеличилась по сравнению с уровнем 1996 года дифференциация районов и по показателю объема сельскохозяйственного производства. Различия между ними по размеру среднемесячной заработной платы, достигшие в 2017 году двух раз, стали меньше величины различий в 2005 г. (в 2,8 раза). Сохраняются и заметные различия в обеспеченности населения врачами (2,7–3,2 раза). На основании проведенного нами анализа можно заключить, что в исследуемый период произошло углубление внутрирегиональной дифференциации – в ряде случаев до критических значений. Это обуславливает необходимость разработки и реализации в рамках внутрирегиональной политики механизма регулирования дифференциации [22].

Перейдём непосредственно к анализу эффективности реализации региональной политики по развитию муниципальных образований в Вологодской области, прежде всего – основных направлений деятельности органов государственной власти области по их поддержке и укреплению их финансово-экономической самостоятельности в 2012–2018 годах³.

1. В целях активизации развития региона в целом и муниципальных образований в частности и повышения их инвестиционной привлекательности в 2012 г. в Вологодской области была создана Корпорация развития.

Для развития инвестиционного потенциала муниципальных образований также создан Координационный совет, назначены инвестиционные уполномоченные районов и округов. В функции уполномоченных включены: анализ и прогнозирование развития территории конкретного муниципалитета, мониторинг и составление инвестиционных паспортов, оказание правовой, методической и практической помощи инвесторам в реализации проектов. В 2012–2013 гг. разработаны инвестиционные паспорта, инвестиционные и налоговые карты муниципальных районов и округов. Города

Красавино, Сокол и Череповец, а также поселок Сазоново включены в федеральный перечень моногородов, разработаны комплексные планы их модернизации с целью возможного привлечения средств из федерального бюджета. В августе 2017 г. город Череповец получил статус территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).

2. При Департаменте финансов области сформированы межведомственная рабочая группа, целью которой является поиск возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты и межведомственные рабочие группы – с целью сокращения задолженности по заработной плате и её легализации. В части укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований региона проводится замена части дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Так, например, уже в 2015 г. взамен дотаций муниципальным образованиям было передано более 3,1 млрд. руб. НДФЛ. В результате этого половина районов вышли на бездотационный уровень. Реализуются также мероприятия по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области: их собственная доходная база уже в 2013 году превысила уровень докризисного 2008 года на 1321,4 млн. рублей или на 11,6 %.

3. В целях оперативного реагирования на социально-экономическую ситуацию в муниципалитетах за каждым городским округом и муниципальным районом области закреплён куратор от Правительства области.

4. В 2012 году была начата реализация проекта по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений в Кичменгско-Городецком, Никольском, Череповецком, Сокольском и Грязовецком и Вытегорском районах). Количество поселений в 2013 году сократилось: в Кичменгско-Городецком – на 10, в Никольском – на 3, в Грязовецком, Сокольском и Череповецком районах – на одно. В 2014–2018 гг. объединение поселений осуществлено и в других районах области. Департаментами внутренней политики и финансов разработаны карты муниципалитетов: инвестиционные (опреде-

³ Составлено на основе информации, представленной на Официальном портале Правительства Вологодской области (<https://vologda-oblast.ru/>).

лен перечень реализуемых и предлагаемых к реализации проектов) и налоговые (выполнена оценка налогового потенциала, определены крупнейшие налогоплательщики в местные бюджеты), подготовлены инвестиционные паспорта районов и городских округов.

5. Разработана подпрограмма «Развитие местного самоуправления на территории Вологодской области» Государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 годы», в соответствии с которой предусматривается предоставление межбюджетных трансфертов победителям конкурса «Лучшее поселение Вологодской области», лучшим муниципалитетам по результатам оценки эффективности деятельности органов МСУ; поселениям, участвующим в процессах объединения; премии (гранты) победителям проектов «Команда Губернатора: муниципальный уровень» и «Лучший староста года».

6. На регулярной основе в области осуществляется 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. Проводится ежегодный конкурс на лучшее поселение Вологодской области, его победителям (по 5 в каждой из 4 номинаций) выделяются гранты на благоустройство территорий и укрепление материальной базы.

7. С 2013 по 2018 г. в области реализовывался проект «Команда Губернатора: Ваша оценка», суть которого состоит в том, что результаты деятельности руководителей органов государственной власти и глав муниципальных образований получают публичную оценку населения и экспертов. Главы муниципальных образований готовят отчеты о результатах деятельности за прошедший год, представляемые на суд общественности и экспертов. Публичная защита отчетов происходит при непосредственном участии губернатора области или его заместителей. Все отчеты размещаются на сайте губернатора области в открытом доступе. В каждом районе и городском округе организуется бланочная оценка работы глав (жители могут заполнить соответствующие бюллетени, которые размещаются в различных организациях

муниципалитета). Оценивают их деятельность по итогам публичных отчетов и экспертные комиссии, в состав которых входят представители различных общественных организаций, бизнеса, органов государственной власти и научных (образовательных) учреждений. На сайте губернатора размещаются результаты всех видов оценки, а также средняя оценка, на основе которых определяется рейтинг (ранг) глав. Защита публичного отчета и полученные оценки позволяют выявить недостатки в работе глав муниципальных образований и разработать детальный план по повышению эффективности их деятельности.

8. С 2018 года по инициативе Губернатора Вологодской области стал применяться новый формат взаимодействия с муниципалитетами – градостроительные советы, в рамках которых местные жители и органы власти обсуждают самые острые проблемы территорий. По итогам каждого такого совещания губернатором даются конкретные поручения по строительству, ремонту и реконструкции улично-дорожной сети, городской инфраструктуры, учреждений здравоохранения, образования и культуры. В 2018 – начале 2019 года градостроительные советы были проведены губернатором области во всех муниципальных районах и городских округах. Таким образом, формируется бюджет развития: в ближайшие три года более 30 миллиардов рублей будет направлено на строительство инфраструктуры (дорог, мостов, больниц, детских садов, объектов водоснабжения). Всего по итогам проведенных мероприятий выдано около тысячи поручений по таким направлениям, как капитальное строительство, ремонты, реконструкция, разработка проектно-сметной документации, экспертизы и обследования⁴.

В таблице 4 представлены основные результаты реализации поручений в рамках решений градостроительных советов.

Отметим, что на градостроительных советах были приняты решения по 367 крупным объектам строительства, реконструкции или модернизации социальной и инженерной инфраструктуры в районах и городских округах Вологодской области. Большинство работ по

⁴ Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: <https://vologda-oblast.ru/>

Таблица 4. Количество и объём финансирования объектов развития инфраструктуры согласно решениям градостроительных советов в муниципальных районах и городских округах Вологодской области

Муниципальный район, городской округ	Количество объектов*	Из них, объектов улично-дорожной сети*	Количество выполненных объектов на конец августа 2019 г.*	Общий объём инвестиций в объекты Градсоветов*, млн. руб.	Объём инвестиций в объекты Градсоветов в расчёте на 1 жителя, тыс. руб.	Объём инвестиций в основной капитал**, млн. руб.
Бабаевский	14	7	4	1787,2	93,2	6639,2
Бабушкинский	14	4	4	1824,9	159,1	94,1
Белозерский	14	5	5	763,3	52,6	673,2
Вашкинский	12	2	7	141,4	21,4	199,6
Великоустюгский	6	0	1	2385,7	44,4	789,9
Верховажский	8	2	2	1158,5	90,9	185,5
Вожегодский	18	5	5	497,0	34,5	120,6
Вологодский	41	18	13	1247,6	23,9	7505,5
Вытегорский	12	3	5	1597,0	66,8	687,9
Грязовецкий	15	1	0	1232,9	38,3	7732,7
Кадуйский	15	4	5	1068,7	64,1	4647,8
Кирилловский	13	6	8	425,9	29,0	301,5
Кичменгско-Городецкий	11	5	2	681,2	44,3	184,9
Междуреченский	4	1	1	327,2	61,3	2138,2
Никольский	6	3	3	1104,5	56,4	117,4
Нюксенский	17	5	1	354,6	42,4	1318,4
Сокольский	10	2	1	1141,8	23,7	3101,4
Сямженский	11	5	3	144,1	18,0	84,4
Тарногский	9	3	3	235,5	21,0	76,4
Тотемский	12	7	5	182,2	8,2	8064,9
Усть-Кубинский	8	3	5	400,6	53,4	21,4
Устюженский	4	1	1	61,8	3,7	46,4
Харовский	9	2	4	971,7	70,7	401,7
Чагодощенский	13	4	4	440,6	37,4	57,3
Череповецкий	23	13	5	2277,9	59,1	5461,2
Шекснинский	15	2	4	1101,3	32,9	8216,0
Итого по районам	334	113	101	23555,1	44,3	58867,6
Город Вологда	23	4	4	12938,9	40,6	22429,0
Город Череповец	10	2	1	26935,3	85,1	38832,6
Итого по области	367	119	106	63429,3	54,3	120129,2

Источники: составлено по:
* Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: <http://vologda-oblast.ru/municipality/>
** Официальный сайт Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: <http://vologdastat.gks.ru>

этим объектам должны быть выполнены в 2019 году, по наиболее масштабным объектам – в 2020–2024 годах. Объём капиталовложений в данные объекты составит суммарно 63,4 млрд. руб., что больше половины суммарного объёма инвестиций в экономику области в 2018 г., а по некоторым районам объём инвестиций в рамках решений градсоветов в несколько раз превышает годовой объём инвестиций. В *таблице 5* показано отношение жителей Вологодской области к проведению градостроительных советов.

Большинство жителей Вологодской области (67%) не знакомы с деятельностью градостроительных советов. Однако те, кто что-то слышал о данной форме взаимодействия органов госу-

дарственной власти, местного самоуправления и населения, в целом указывают на эффективность градсоветов (50% ответивших), но подавляющее большинство (79%) не готово принять в них участие. Приоритетными, по мнению жителей области, вопросами, которые должны обсуждаться на градостроительных советах, является развитие сферы здравоохранения, ЖКХ, образования, дорожной и транспортной инфраструктуры.

Далее обратимся к основным итогам оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований по результатам анкетных опросов, проведённых среди глав муниципалитетов Вологодской области.

Таблица 5. Отношение жителей Вологодской области к проведению в районах и городских округах в 2018 – начале 2019 г. градостроительных советов под руководством Губернатора Вологодской области

Вариант ответа	Вологда	Череповец	Районы	Область
Знаете ли Вы о деятельности градостроительных советов, проходивших в Вашем населённом пункте (районе), по инициативе губернатора области О.А. Кувшинникова?				
Да, хорошо знаком(а) с ней	7,3	2,0	5,3	4,9
Что-то слышал(а)	28,3	23,1	29,8	27,6
Нет	63,8	74,4	64,0	66,7
Как Вы в целом оцениваете эффективность деятельности градостроительных советов, проходивших в Вашем городе (районе)? (в % от числа тех, кто знаком или что-то слышал)				
Эффективна и скорее эффективна	40,8	52,5	53,9	49,8
Неэффективна и скорее неэффективна	28,9	28,7	15,9	22,3
Затрудняюсь ответить	30,3	16,8	29,8	27,3
Готовы ли Вы принять участие в деятельности градостроительных советов?				
Да и скорее да, чем нет	11,3	6,0	8,0	8,3
Нет и скорее нет, чем да	78,0	84,8	76,8	79,3
Затрудняюсь ответить	10,8	9,2	15,2	12,4
Если Вы готовы принять участие в деятельности градостроительных советов, то какие вопросы инфраструктурного развития вашего города (района) Вы бы хотели на них обсудить? (в % от числа тех, кто готов принять участие)				
Здравоохранение	46,7	41,7	57,1	50,4
Жилищно-коммунальное хозяйство	44,4	25,0	48,2	42,4
Образование	46,7	37,5	25,0	35,2
Дороги и транспортная инфраструктура	24,4	29,2	35,7	30,4
Физическая культура и спорт	35,6	0,0	30,4	26,4
Культура	24,4	12,5	21,4	20,8
Связь и телекоммуникации	11,1	4,2	5,4	7,2
Другое	2,2	0,0	3,6	2,4
Примечание. Анкетный опрос жителей был проведён ФГБУН ВолНЦ РАН в 3 квартале 2019 г. в городах Вологде и Череповце, в Бабаевском, Великоустюгском, Вожегодском, Грязовецком, Кирилловском, Никольском, Тарногском и Шекснинском районах (метод опроса – анкетирование по месту жительства респондентов). Выборка квотная с соблюдением репрезентативности по полу и возрасту. Величина ошибки выборки не превышает 3%.				

Таблица 6. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2006 г.	2017 г.	2006 г.	2017 г.	2006 г.	2017 г.
От органов государственной власти региона	62,5	75,0	58,3	80,0	44,9	69,9
От органов местного самоуправления	50,0	60,0	16,7	60,0	16,8	46,6
От частного бизнеса	12,5	50,0	16,7	20,0	12,1	21,9
От самих жителей	25,0	45,0	50,0	40,0	54,2	57,5
От федеральных органов власти	50,0	45,0	58,3	80,0	42,1	49,3
От главы муниципального образования	12,5	25,0	0,0	20,0	8,4	24,7

Как выявлено, наибольшее влияние на развитие муниципалитета оказывают региональные (на это указали 75% глав муниципальных районов, 80% – городских и 70% – сельских поселений) и федеральные власти (45, 80 и 49% соответственно), а также органы местного самоуправления (60, 60, 47%; табл. 6). Вместе с тем в 2017 г. по сравнению с 2006 г. выросла доля глав районов, указывающих на высокую роль населения в развитии муниципалитета. Но по-прежнему сохраняется парадоксальная ситуация: большинство глав не видят реальной своей роли и роли бизнеса в развитии территории; по-прежнему сохраняется зависимость от вышестоящих органов власти.

В ходе опроса главам задавался вопрос о результативности взаимодействия с региональными и федеральными органами власти. Большинство руководителей муниципалитетов в 2017 году оценили результаты сотрудничества с указанными структурами только как низкие и удовлетворительные. Исключение составили Департамент финансов области (75% глав районов,

50% глав городских и 19% – сельских поселений указали на высокую эффективность взаимодействия с ним), Департамент внутренней политики Правительства области (65, 40 и 25% соответственно), Государственно-правовой департамент (60, 40 и 39%), Департамент строительства (60, 44 и 6%). Следует отметить, что большинство глав поселений считают низким уровень взаимодействия с федеральными и региональными органами государственной власти области в связи с тем, что данные органы напрямую взаимодействуют лишь с районными администрациями.

В 2017 году по сравнению с 2009 годом улучшились оценки, даваемые главами городских и сельских поселений относительно действий органов государственной власти области в сфере поддержки муниципальных образований: доля негативных оценок (вариант ответа «помощь была неэффективной») сократилась соответственно на 27 и 13 п.п. Вместе с тем позитивные изменения в этой сфере деятельности власти по-прежнему отмечаются не более чем третью глав районов и сельских поселений (табл. 7).

Таблица 7. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленные на поддержку муниципальных образований в ... году?» (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2009 г.	2016 г.	2017 г.	2009 г.	2016 г.	2017 г.	2009 г.	2016 г.	2017 г.
Не было оказано никакой помощи	3,8	0,0	0,0	18,2	0,0	10,0	12,0	19,8	15,1
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	19,2	16,7	0,0	27,3	0,0	0,0	21,5	14,3	8,2
Изменения произошли, но они незначительны	38,5	55,6	70,0	27,3	21,4	50,0	36,1	38,5	39,7
Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации	23,1	22,2	30,0	18,2	57,1	40,0	12,0	14,3	16,4
Затрудняюсь ответить	15,4	5,6	0,0	9,1	21,4	0,0	18,4	13,2	20,5

Судя по полученным данным, как неэффективные главами муниципалитетов Вологодской области оценивались действия органов государственной власти области по целому ряду направлений региональной социально-экономической политики (более трети всех респондентов; табл. 8): развитие сети автомобильных дорог местного значения; стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования; модернизация образования и здравоохранения в области; снижение уровня безработицы; поддержка сельскохозяйственного производства; стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса; создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей; оптимизация полномочий между региональными и муниципальными органами власти; стимулирование рынка жилья и жилищного строительства.

Основными причинами низкой эффективности взаимодействия всех органов публичной власти, по оценкам глав, являются: финансовая зависимость муниципальных органов (на это указали 85% руководителей муниципальных районов, 40% – городских и 74% – сельских поселений); отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах (55, 60 и 56% соответственно); противоречивость системы разграничения полномочий (50, 30 и 43%); отсутствие дифференцированной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития (50, 50 и 32%). Главы городских и сельских поселений отмечают ориентацию органов государственной власти на взаимодействие с районами (57 и 33% ответивших), что приводит к невозможности своевременно реагировать на нужды поселений, искажает реальную ситуацию, ограничивает равенство прав муниципальных образований.

Таблица 8. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?» (в % от числа респондентов, выбравших вариант ответа «неэффективны»)

Направление оценки эффективности	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Развитие сети автомобильных дорог местного значения	66,7	100,0	60,6
Стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования	52,6	87,5	66,1
Модернизация образования и здравоохранения	50,0	66,7	69,8
Снижение уровня безработицы	47,4	77,8	76,7
Поддержка сельскохозяйственного производства	47,4	50,0	52,3
Стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса	44,4	50,0	45,2
Создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей	44,4	50,0	70,4
Оптимизация полномочий между региональными и муниципальными органами власти	38,9	62,5	61,4
Стимулирование рынка жилья и жилищного строительства	36,8	66,7	52,5
Поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей	26,3	50,0	37,9
Пересмотр нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты	23,5	77,8	66,7
Развитие внутреннего и въездного туризма	22,2	44,4	25,0
Обеспечение нормативно-правовой поддержки муниципальных органов власти	22,2	37,5	38,3
Закрепление за каждым районом куратора от региональных органов власти	21,1	11,1	41,9
Формирование регионального дорожного фонда	16,7	55,6	48,5
Разграничение имущества между муниципальными образованиями	11,8	33,3	40,3
Развитие форм и механизмов поддержки и адресной целевой социальной помощи отдельным категориям населения	11,1	50,0	37,7
Экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов	11,1	11,1	27,0

Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований (на примере Вологодской области)



Примечание. Эффективность отраслевой политики и эффективность действий региональных органов власти – балльная оценка в среднем по всем опрошенным муниципалитетам; эффективность и результативность взаимодействия – балльная оценка в отношении органов государственной власти области в среднем по опрошенным главам муниципальных районов. Оценка двух видов эффективности не представлена за те годы, в которых не задавался соответствующий вопрос. Прерывистыми линиями обозначены максимально возможные значения соответствующего вида эффективности.

На основе описанного выше методического инструментария была проведена балльная оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований Вологодской области (рисунок).

Проведённые нами расчёты свидетельствуют о повышении эффективности действий региональных органов власти в сфере поддержки муниципалитетов: с 1,58 балла в 2009 году до 2,03 балла в 2017 году (высокий уровень). Увеличились эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления районов: с 0,67 балла в 2007 г. до 1,45 балла – в 2017 г. (высокий уровень). Уровень эффективности отраслевой региональной политики оценён главами муниципалитетов в 2014–2017 гг. как невысокий: 0,54–0,57 балла. Следует отметить, что главы

городских и сельских поселений более негативно, чем главы районов, оценивают эффективность внутрирегиональной политики в области. Объясняется это тем, что взаимодействие органов государственной власти региона осуществляется преимущественно с органами власти районов и городских округов.

Вместе с тем, несмотря на реализацию комплекса мероприятий, предпринимаемых органами государственной власти Вологодской области по развитию муниципальных образований, во внутрирегиональной политике по-прежнему сохраняется ряд проблем, и прежде всего недостаточный учет особенностей развития отдельных муниципалитетов, наличие бюрократических препятствий для взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, ограни-

ченность полномочий самих местных органов власти и др. Вследствие этого возникает необходимость корректировки Стратегии развития области на период до 2030 года с целью формирования системной региональной политики по развитию муниципальных образований. Кроме того, ключевыми направлениями её совершенствования могут быть: формирование на территории субъекта РФ управленческих округов; создание координационного совета по развитию муниципальных образований; стимулирование развития различных форм межмуниципального сотрудничества; формирование оптимального муниципально-территориального устройства, отвечающего современным реалиям экономического и социального развития территорий региона. Детальная проработка данных направлений и научное обоснование норматив-

но-правового, организационного, финансового и институционального обеспечения реализации внутрирегиональной политики являются задачами дальнейших исследований.

Таким образом, вклад нашего исследования, результаты которого представлены в статье, в развитие теоретической науки заключается в обосновании подхода к оценке эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований; вклад в развитие прикладной науки – в оценке степени отражения пространственных (территориальных) аспектов в стратегиях социально-экономического развития субъектов Северо-Западного федерального округа, оценке особенностей и проблем реализации внутрирегиональной политики на примере конкретного субъекта РФ (Вологодской области), что послужит основой для определения направлений её совершенствования.

Литература

1. *European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union.* Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf
2. *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions.* Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf
3. Kutscherauer A. et al. *Regional Disparities in Regional Development of the Czech Republic: Their Occurrence, Identification and Elimination.* Ostrava: VŠB-Technical University of Ostrava, 2010. 120 p.
4. Porter M.E. *Regions and the New Economics of Competition: Global City-Regions: Trends, Theory, Policy.* Oxford: Oxford University Press, 2001.
5. *Grundwissen Kommunalpolitik.* Bonn: FES, 2011. 482 s. Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975>
6. Kauffmann A. Delineation of city regions based on commuting interrelations: the example of large cities in Germany. *IWH-Diskussionspapiere*, 2010, no. 4, pp. 1–31.
7. Saiensus M. Analysis of innovative sustainability of socio-economic systems. *Socioeconomic Research Bulletin*, 2014, no. 4 (55), pp. 109–114.
8. Новоселов А.С., Маршалова А.С., Ждан Г.В. Методологические проблемы и организационная структура управления пространственным развитием регионов // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2017. № 1 (49). URL: <http://eee-region.ru/article/4908>
9. Клисторин В.В. Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России // Регион: экономика и социология. 2013. № 3 (79). С. 79–95.
10. Бухвальд Е.М. Политика пространственного развития российской экономики // Проблемы теории и практики управления. 2018. № 3. С. 107–112.
11. Бухвальд Е.М. Муниципальное звено стратегического планирования: экономические и правовые проблемы // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. 2016. № 4 (37). С. 41–52.
12. Швецов А.Н. Совершенствование региональной политики: концепции и практика. 2-е изд. М.: КРАСАНД, 2011. 320 с.

13. Трансформационные процессы и формирование конкурентных преимуществ в Алтайском крае / А.Я. Троцковский, Л.В. Родионова, А.М. Сергиенко и др.; под ред. А.Я. Троцкого. Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2017. 424 с.
14. Троцковский А.Я., Щетинин М.П. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 2 (66). Т. 2. С. 298–308.
15. Щетинин М.П. Механизм пространственного регулирования экономики региона на мезоуровне: определение и подход // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. 2008. № 10 (48). С. 71–73.
16. Ускова Т.В., Ворошилов Н.В. Региональная политика территориального развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. 156 с.
17. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова [и др.]. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. 196 с.
18. Ускова Т.В., Чекавинский А.Н. Закон о стратегическом планировании в Российской Федерации: достоинства и нерешенные вопросы (экспертная оценка) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2014. № 4 (34). С. 63–67. DOI: 10.15838/esc.2014.4.34.6
19. Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2015. № 4. С. 58–74.
20. Совершенствование партнерства: регионы и муниципалитеты в условиях реформирования управления и расширения их полномочий / МОНФ ; Администрация Самарской области ; ГУ ИМЭИ. М. : МОНФ, 2007. 491 с.
21. Ворошилов Н.В. Методический подход к оценке эффективности внутрирегиональной политики // Журнал экономических исследований. 2019. Т. 5. № 4. С. 94–111.
22. Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 6. С. 57–72. DOI: 10.15838/esc.2018.6.60.4

Сведения об авторе

Николай Владимирович Ворошилов – кандидат экономических наук, научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: niks789@yandex.ru)

Voroshilov N.V.

Regional Policy on the Development of Municipalities: Efficiency Assessment and Implementation Specifics in the Current Context

Abstract. After the adoption of the Strategy for Spatial Development of the Russian Federation until 2025 in February 2019, special importance was attached to the issues concerning the formation of the coherent system of the RF entity's regional policy on the development of municipalities, which takes into account socio-economic and geographical features of different territories. In this regard, the goal of this article is to develop methodological tools for efficiency assessment and for analyzing the specifics of interregional policy in the RF entity (on the materials of the Vologda Oblast). Scientific novelty of the research consists, first, in the fact that it uses expert opinions, which were obtained during a questionnaire survey of the Vologda Oblast municipalities heads, and second, in the analysis based on our own criteria of spatial (territorial) aspects reflection in strategies for development of constituent entities within the Northwestern Federal District. The research uses methods such as analysis, synthesis, comparison, generalization, methodological tools based on economic and statistical, comparative analysis, and expert survey. We reveal that, despite the efforts of state authorities of the Vologda Oblast to develop municipalities, the number of problems, concerning interregional policy implementation, still exist. They are: insufficient

consideration of specifics and features of certain municipalities' development; bureaucratic obstacles in the cooperation between state and local authorities; limited powers of local authorities, etc. The results of the conducted research might be used in the activities of state authorities of the Russian Federation entities. Also, the research might serve as the foundation for further scientific studies on the ways to improve the forms, methods, and tools of the interregional policy implementation.

Key words: regional policy on municipalities' development, socio-economic development strategy, Northwestern Federal District, Vologda Oblast, questionnaire survey, assessment methodology.

Information about the Author

Nikolai V. Voroshilov – Candidate of Sciences (Economics), Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: niks789@yandex.ru)

Статья поступила 04.09.2019.