

Федеральное государственное
бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр
Российской академии наук»

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ РЕГИОНА

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ САМОРАЗВИТИЯ



Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»



Муниципальные образования региона: проблемы и пути саморазвития

Вологда
2021

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.050.2(2Рос-4Вол)
К58

Публикуется по решению
Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

Кожевников, С.А.
К58 Муниципальные образования региона: проблемы и пути саморазвития:
монография / С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов, И.А. Секушина; под общ. ред.
Т.В. Усковой. – Вологда: ВолНЦ РАН, 2021. – 232 с.

ISBN 978-5-93299-504-4

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

В монографии рассмотрены теоретико-методологические основы управления развитием муниципальных образований и реализации внутрирегиональной политики; на материалах Вологодской области проведена оценка тенденций и проблем развития районов и городских округов, а также действий органов государственной власти по их развитию; обоснованы направления и механизмы обеспечения саморазвития муниципальных образований, в том числе в отношении развития агломераций, малых и средних городов, сельских территорий, участия муниципалитетов в реализации национальных проектов.

Книга адресована научным работникам, специалистам органов государственного и муниципального управления, преподавателям и студентам высших учебных заведений экономического профиля.

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.050.2(2Рос-4Вол)

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор
главный научный сотрудник – заведующий Центром федеративных отношений
и регионального развития Института экономики Российской академии наук
Бухвальд Евгений Моисеевич

кандидат экономических наук, доцент
доцент кафедры инновационного менеджмента и управления проектами
Института управления, экономики и юриспруденции
Вологодского государственного университета
Советова Надежда Павловна

ISBN 978-5-93299-504-4

© Кожевников С.А., Ворошилов Н.В.,
Секушина И.А., 2021
© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2021

ВВЕДЕНИЕ

Важным условием, определяющим устойчивость региональной социально-экономической системы, является стабильное функционирование и развитие входящих в состав региона муниципальных образований. В России, как и в большинстве других федеративных государств мира, на муниципальный уровень передан значительный комплекс задач, функций и полномочий по непосредственному обеспечению благоприятных условий для жизни населения локальных территорий, вовлечению местных ресурсов в экономический оборот. Однако преобладающая часть российских муниципалитетов по-прежнему остаются дотационными и в современных условиях зачастую не имеют объективных возможностей для самостоятельного и полноценного решения социально-экономических проблем.

Основным документом, регламентирующим развитие института местного самоуправления в стране, выступает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, с принятием которого начался очередной этап муниципальной реформы. В последующие годы в этот документ было внесено более 100 изменений, направленных на закрепление за муниципалитетами новых вопросов местного значения, уточнение и трансформацию элементов системы муниципального управления и др. Вместе с тем многие цели муниципальной реформы так и остались недостигнутыми в связи с наличием целого ряда нерешённых организационных, институциональных, финансовых и иных проблем.

Важность их решения обозначена, в том числе, в Указе Президента РФ «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16.01.2017 г. № 13, Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. 13 февраля 2019 г. Распоряжением Правитель-

ства Российской Федерации № 207-р). Стратегической целью деятельности органов власти всех уровней должно стать обеспечение сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований на основе совершенствования механизмов их стимулирования к наращиванию собственного экономического потенциала, выявления и анализа экономической специализации и перспективных конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований с учетом международного, межрегионального и межмуниципального разделения труда и пр.

В этой ситуации важнейшей задачей органов государственной власти субъектов РФ становятся поиск и разработка способов активизации социально-экономического развития входящих в их состав муниципальных образований, обеспечение необходимых стандартов жизни на всей территории региона путем урегулирования нормативно-правовых вопросов, модернизации системы межбюджетных отношений, обучения муниципальных служащих и т.д. Иными словами, необходимо повышение эффективности управления развитием муниципальных образований на региональном уровне, учитывающего при этом их специфику, потенциал, возможности. Решению этих актуальных вопросов и посвящена данная монография.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут составить научно-методическую основу для принятия комплекса мер на региональном и местном уровнях в целях повышения эффективности управления развитием муниципальных образований, в том числе и при реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года.

Формирование целостной и системной региональной политики по развитию муниципальных образований, внедрение предложенных в монографии мероприятий, на наш взгляд, являются условием успешного и эффективного решения задач, обозначенных в Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года.

Информационной базой исследования послужили работы отечественных и зарубежных ученых, материалы Федеральной службы государственной статистики, данные социологических исследований, проводимых ФГБУН ВолНЦ РАН, информация органов государственной власти и местного самоуправления субъектов РФ, ресурсы сети Интернет.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

1.1. Муниципальные образования: условия и факторы обеспечения саморазвития

Одной из важнейших задач любого государства является обеспечение сбалансированного пространственного развития страны и необходимой самостоятельности органов власти регионов и местного самоуправления в обеспечении условий для развития территорий, жизнедеятельности населения. Данная задача должна решаться преимущественно за счёт внутренних ресурсов и факторов развития территорий при оптимальном использовании привлечённых ресурсов, что характеризует саморазвитие региона (субъекта РФ) или локальной территории (муниципального образования) [16].

Следует отметить, что проблематика обеспечения саморазвития территорий уже давно стала предметом изучения и дискуссий представителей различных научных направлений. Существенный вклад в теорию устойчивого саморазвития экономических систем внесли П. Самуэльсон, Р. Солоу. В трудах зарубежных ученых вопросы саморазвития территорий рассматриваются (self-development) также и в контексте самоорганизации, самодостаточности, самореализации. В России вопросы саморазвития территориальных систем рассматривают такие ученые, как Е.А. Абрамова [1], А.И. Татаркин [64], С.В. Дорошенко [28], В.В. Казаков [37], Е.А. Захарчук [30] и другие.

Актуальность и важность данных вопросов отмечается и в «Основах государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года (Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13). Формирование *саморазвивающихся муниципальных образований* выступает приоритетным направлением нового этапа муниципальной реформы. Результаты этого процесса достаточно разнообразны. Для выявления причин успехов и неудач необходимо рассмотрение и систематизация сущности, условий, потенциала саморазвития муниципальных образований, с тем чтобы концепция саморазвития стала неотъемлемым элементом управленческой деятельности местной власти [78].

Муниципальное образование как территориальная социально-экономическая подсистема мобилизует для реализации внешних и внутренних целей своего развития трудовые, материальные и финансовые ресурсы, в том числе средства местных бюджетов, бюджетов субъектов Федерации и федерального бюджета, доходы хозяйствующих субъектов, индивидуальных предпринимателей и населения.

Комплексное изучение опыта развития и трансформации федеративных отношений в США, Канаде, европейских и других странах свидетельствует как минимум о двух ключевых тенденциях, способных трансформировать на новый уровень развития федеративные отношения и отечественную практику увлечения «централизмом» во взаимоотношения федерального центра с субъектами РФ.

Первая тенденция обусловлена последовательным расширением и развитием демократических основ федеративных отношений при строгом и последовательном соблюдении прав муниципальных органов. Это касается разграничения полномочий между уровнями власти, их финансового обеспечения, законотворческой деятельности, участия региональных партий в общественно-политической жизни страны, автономности в выборе приоритетов регионального развития.

Вторая тенденция касается процессов выравнивания уровней экономического и особенно социального развития регионов, обладающих далеко не равными возможностями. Российская практика выравнивания, а вернее возврата абсолютному большинству регионов заработанных ими средств из федерального бюджета с использованием институтов дотаций, трансфертов, субвенций и субсидий, свидетельствует, с одной стороны, о слабости федеративных отношений, а с другой – об отсутствии у органов власти серьезных стимулов повышать эффективность своей деятельности [65].

Как отмечает В.В. Казаков [37], саморазвитие – это такое состояние системы, при котором происходит ее переход на новые качественные параметры к расширенному воспроизводству за счет более высокой степени самоорганизации под влиянием ее внутренних противоречий и изменения условий внешней среды. Следовательно, *саморазвитие муниципального образования* как социально-экономической системы – это состояние данной системы, при котором она воспроизводит результаты по всем направлениям функционирования в расширенном объеме, способные обеспечить ее развитие как в настоящем, так и в будущем за счет собственных и (или) привлеченных на возмездной основе ресурсов. Саморазвитие может обеспечиваться не только за счет собственных внутрирегиональных (внутри-муниципальных) ресурсов в режиме «самофинансирования», но и за счет заемных (возвратных) ресурсов. Проблема в данном случае заключается в обосновании максимально допустимого объема заемных ресурсов, не приводящего к своего рода банкротству региона (муниципалитета) [37].

С позиции системного подхода *саморазвитие муниципального образования (локальной территории)* следует понимать как максимально полное использование местных и привлеченных ресурсов с целью создания благоприятных условий жизнедеятельности населения данной территории в ближайшей и долгосрочной перспективе при условии функционирования муниципального образования в едином экономическом, политическом и правовом пространстве региона и страны в целом [40]. Этого определения мы и будем придерживаться в дальнейшем исследовании.

В качестве методов оценки факторов и уровня саморазвития территорий в зарубежных и российских исследованиях используются экспертные оценки, SWOT и PEST-анализ, расчёт интегрального показателя уровня саморазвития. Так, сотрудниками Института экономики УрО РАН (Е.А. Захарчук, А.Ф. Пасынков и др.) [30] предложены *три критерия*, по которым можно оценить способность того или иного региона к саморазвитию.

Согласно *первому критерию*, к саморазвивающимся социально-экономическим системам принято относить территории, у которых прирост валового регионального продукта в течение длительного времени превышает среднее значение по России.

Вторым критерием выступает обеспеченность этого роста собственными доходными источниками. Субъект РФ должен осуществлять социально-экономическое развитие преимущественно за счет внутренних доходных источников, а не за счет трансфертов из федерального бюджета.

Третий критерий саморазвития призван отражать сбалансированность региональных потоков товаров и финансовых средств в процессе интеграционного взаимодействия с другими субъектами отечественной и мировой экономики. Речь идет о способности региональной экономической системы стабильно поддерживать положительное сальдо торгового и финансового (платежного) баланса.

Однако для выявления саморазвивающихся муниципальных образований первый и третий критерий не применимы в связи с отсутствием соответствующей статистической базы. Отсюда *критерием для выявления саморазвивающихся муниципалитетов* может быть *превышение темпов роста (абсолютных и среднегодовых) значений показателей* в муниципалитете по сравнению со средним значением по субъекту РФ в течение длительного периода. Вторым и наиболее важным критерием саморазвития может быть *бюджетная самостоятельность муниципальных образований* – доля собственных доходов в структуре доходов местного бюджета [12].

В современных условиях экономического и социального развития муниципальной территории решающую роль играет наличие и разнообразие внешних и внутренних факторов, включающих в себя следующие потенциалы: ресурсный, структуру производства территорий, социальную инфраструктуру, определяющие уровень и качество жизни населения.

Совокупность *факторов саморазвития муниципального образования* можно разделить на внутренние и внешние.

Внешние факторы и условия носят общеэкономический характер и создают диспропорции в развитии как государства в целом, так и его отдельных территорий. К внешним факторам прежде всего относятся условия, отражающие макроэкономическую ситуацию в стране, а также: ставки налогов и механизм их распределения между уровнями бюджетной системы; инфляция; тарифы на продукцию и услуги естественных монополий; экспортные и импортные пошлины; другие условия, влияющие на мобильность финансовых ресурсов; недостаточный уровень развития рынка, диспаритет цен на товары и услуги; степень включенности в систему товарных, информационных и финансовых обменов. Среди внешних факторов, определяющих возможности развития муниципального образования, особое место занимает финансовая зависимость от регионального и федерального бюджетов.

Внутренние факторы саморазвития муниципального образования включают, во-первых, объективные условия, возможности воздействия

на которые со стороны региональных и местных органов власти в среднесрочной перспективе ограничены (демографическая ситуация; состояние производственного оборудования, степень его изношенности; капиталоемкость и ресурсоемкость производства; производственная инфраструктура; мобильность населения и т.д.), и, во-вторых, условия, которые формируются под воздействием органов власти региона и муниципалитета (местное налогообложение; тарифы на продукцию и услуги муниципальных предприятий; использование муниципальной собственности; регулирование хозяйственной деятельности; уровень образования и квалификации населения – система подготовки и переподготовки кадров; криминальная обстановка; инженерно-коммунальная инфраструктура; эффективность использования бюджетных средств; режим размещения муниципальных заказов; система информации).

К *внутренним факторам*, оказывающим влияние на саморазвитие муниципальных образований, автором [40] отнесены следующие:

1. Экономико-географическое положение муниципального образования.
2. Демографическая ситуация и человеческий потенциал.
3. Природно-ресурсный потенциал.
4. Финансовая обеспеченность муниципальных образований, характеризующая прежде всего собственный налоговый потенциал (отношение собранных на территории налогов к расходам бюджета).
5. Инвестиционная привлекательность муниципальных образований. Это возможности вложения средств в основные и оборотные фонды предприятий, рабочую силу, приобретение имущества в аренду и в собственность.
6. Состояние жилищно-коммунального хозяйства.
7. Инфраструктурная обеспеченность территории, инженерная инфраструктура.
8. Сложившаяся структура экономики муниципального образования.
9. Конкурентоспособность экономики муниципального образования.
10. Туристическая привлекательность.
11. Развитие малого бизнеса на территории.
12. Формирование бренда муниципального образования.

Факторы, под воздействием которых происходит саморазвитие локальных территорий, также можно разделить на две группы: базовые и специфические (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Базовые и специфические факторы, влияющие на саморазвитие локальных территорий [16]

Базовые факторы	Специфические факторы
– экономико-географическое положение муниципалитета; – уровень накопленного экономического потенциала (природно-ресурсного, производственно-технического и др.) муниципалитета; – уровень развития человеческого капитала (способности, знания, навыки, состояние здоровья, миграция, мобильность и адаптивность населения, денежные доходы населения и т.д.) в муниципалитетах; – агломерационные процессы на территории региона; – степень развития в регионе рыночной инфраструктуры и институциональной среды; – степень развития в муниципалитете производственной (транспортной, коммунальной, общехозяйственной, инновационной) и социальной инфраструктуры.	– макроэкономическая ситуация в мире и в стране; – положение страны в системе мировых экономических и политических отношений; – деятельность хозяйствующих субъектов муниципалитета; – пространственная и отраслевая структура хозяйства региона; – система расселения в регионе; – «теневой сектор» экономики региона; – федеральная нормативно-правовая база, региональная нормативно-правовая база, нормативно-правовая база муниципальных образований; – действующий механизм государственного регулирования экономики (система межбюджетных отношений); – региональная социально-экономическая политика; – муниципальная социально-экономическая политика; – взаимодействие между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления (неформальные и неформальные отношения); – межмуниципальные (производственные, культурные, организационные и иные) связи; – эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Доктор экономических наук М.В. Глазырин рассматривает саморазвитие муниципальных образований в контексте формирования инновационного социально-производственного комплекса (СПК; рис. 1.1).

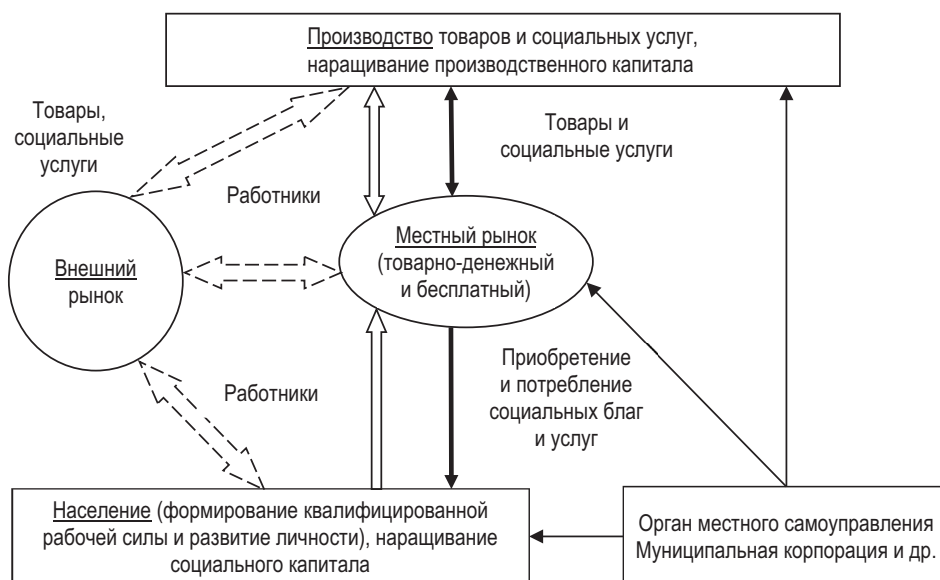


Рис. 1.1. Схема социально-производственного комплекса муниципального образования [21]

Социально-производственный комплекс – это относительно замкнутая человеко-производственная система, в которой совершаются различные воспроизводственные процессы (товаров, рабочей силы, социальных услуг и др.).

Целью создания СПК муниципального образования является расширенное воспроизводство населения, что подразумевает решение следующих задач:

- демографическое развития территории;
- расширение социальной инфраструктуры;
- решение проблем сохранения природы и проблем экологического характера;
- создание новых рабочих мест, улучшение условий работы населения;
- развитие потребительского рынка;
- развитие рынка труда;
- рациональное и эффективное использование всей совокупности ресурсов территории.

Решение обозначенных задач возможно лишь при условии предоставления государством минимума социальных гарантий каждому жителю муниципального образования. С одной стороны, социально-производственный комплекс может выступать в качестве основы для определения структуры муниципальной или региональной власти, перераспределения полномочий между ними. С другой стороны, подобные комплексы служат платформой для формирования классификации муниципальных образований по различным признакам (степень дотационности, деловой активности предпринимательства, бюджетной обеспеченности; соотношение удельных весов работающих в производстве и социальной сфере; соотношение долей поселений преимущественно городского или сельского типа; соотношение работающих и проживающих в муниципальном образовании и др.) [44].

Центральным же процессом, протекающим на предприятиях, в отраслях и территориях, является воспроизводство работника и личности, которое проходит следующие фазы: население (работники) —> рынок рабочей силы —> производство товаров и социальных услуг —> рынок —> социальное потребление. Эффективность данного процесса предлагается измерять одновременно двумя интегральными показателями – ростом конечного потребления на душу населения и наращиванием социального капитала, добавленной стоимости на душу населения и наращиванием производственного капитала, а также их соотношением.

На саморазвитие многих человеко-производственных систем не хватает собственных средств, в первую очередь связанных с воспроизводством работников. Однако этот механизм саморазвития постепенно может быть задействован в значительной степени.

Обоснование центрального воспроизводственного процесса и его оптимизации в муниципальных образованиях позволяет кардинально изменить существующее представление об этих структурах, их конечных целях и механизмах саморазвития. Поставив человека, как работника и творческую личность, во главу развития, можно решить ряд очень важных задач:

1. Обеспечить комплексное решение социальных и экономических задач таким образом, чтобы рост социальных показателей способствовал росту производства, а рост производства – росту социального потребления. При этом важными будут не только количественные, но и структурные показатели, например структура потребления и производства.

2. Правильно осуществлять структурную перестройку производства (в частности, путем увеличения доли производства товаров народного потребления и социальных услуг), определять типологию человеко-производственных структур.

3. Эффективно использовать отношения собственности, социального и производственного капиталов путем правильного оценивания не только труда, но и вложенных инвестиций.

4. Кардинально усовершенствовать порядок формирования местного бюджета (в частности, путем предоставления дотаций исходя из соотношения валового муниципального продукта и конечного потребления); дополнительно получить доходы по повышенному нормативу, оставив в местном бюджете 70–80% всех налогов от приращения производства.

5. Повысить оплату интеллектуального труда и выполняемых НИОКР, исходя из сравнения с прогрессивными мировыми аналогами и создания сквозных научно-производственных бригад и более крупных коллективов.

6. На базе новых системных представлений о человеко-производственных системах и центральном воспроизводственном процессе пересмотреть существующие показатели муниципального образования, чтобы более обоснованно разрабатывать стратегии и программы развития, обеспечивать информатизацию и переход к более совершенным формам самоорганизации.

Общая схема саморазвития экономики муниципального образования представлена на рисунке 1.2.



Рис. 1.2. **Схема саморазвития экономики муниципального образования** [21]

К основным направлениям повышения уровня саморазвития муниципальных образований (преимущественно сельских поселений), по мнению исследователей [47], относятся:

- стимулирование реального сектора экономики и, как следствие, создание новых рабочих мест и повышение доходности местных бюджетов;
- развитие сельского хозяйства, в том числе личных подсобных хозяйств, развитие сельской кооперации;
- развитие предприятий лесопереработки на территории поселения;
- создание благоприятных условий для развития малого и среднего бизнеса;
- развитие производственной и социальной инфраструктуры поселения, в том числе повышение уровня обеспечения системами водоснабжения, газоснабжения, водоотведения;
- рациональное использование земли и имущества, находящихся в муниципальной собственности, обеспечивающее увеличение доходов бюджета;
- активизация работы по реализации федеральных, областных, районных целевых программ;

- поддержка общественных инициатив, вовлечение населения поселения в решение вопросов местного значения;
- удовлетворение спроса населения на товары и услуги, повышение качества услуг;
- снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ;
- улучшение жилищных условий, развитие системы жилищно-коммунального хозяйства и обслуживания населения;
- развитие транспортной инфраструктуры;
- развитие рынка информационных услуг и услуг связи, совершенствование информационного обеспечения в сфере муниципального управления;
- обеспечение государственных гарантий граждан, нуждающихся в предоставлении субсидии на ЖКУ и энергоресурсы;
- благоустройство территории – освещение улиц, озеленение, обустройство остановок;
- создание условий, обеспечивающих доступность и высокое качество медицинской помощи, укрепление и совершенствование материально-технической базы лечебных учреждений, повышение профессиональной квалификации кадров в учреждениях здравоохранения, усиление кадрового состава здравоохранения;
- модернизация сети сельских образовательных учреждений путем повышения их доступности для сельских жителей, оптимизации школьных программ в соответствии с потребностями поселения, района, области и улучшения качества школьного образования в целом;
- обеспечение максимально полного удовлетворения культурных потребностей граждан посредством создания и модернизации материально-технической базы учреждений культуры, качественного улучшения и пополнения библиотечного фонда;
- содействие в решении социально-экономических проблем молодежи, увеличение занятости, снижение молодежной безработицы, содействие профилактике безнадзорности, подростковой преступности и т.д.;
- приобщение различных возрастных групп населения к здоровому образу жизни;
- развитие туризма, в частности экологического, активное позиционирование народного творчества;
- повышение экологической безопасности населения и территории, развитие рекреации [47].

Большое влияние на развитие процессов саморазвития муниципальных образований оказывает и социальная активность населения. Главная суть местного самоуправления состоит в самоорганизации граждан для их совместной деятельности, соответственно оно в той или иной форме должно осуществляться в каждом населенном пункте, везде, где люди участвуют в совместной деятельности по обустройству своей жизни. При этом чем меньше по размерам самоуправляемая территория, тем выше эффект самоорганизации жителей [12].

Таким образом, *под саморазвитием муниципального образования* понимается максимально полное использование преимущественно местных, а также привлеченных ресурсов с учётом факторов внешней среды с целью создания благоприятных условий жизнедеятельности населения [37]. При этом необходимо отметить, что в научной среде пока не сложилось единой точки зрения на сущность рассматриваемого понятия и критерии отнесения территорий к саморазвивающимся. К ним обычно относят: превышение прироста валового продукта в течение длительного времени над средним по стране значением; обеспеченность такого роста собственными источниками доходов бюджета; способность экономической системы региона стабильно поддерживать положительное сальдо торгового и финансового (платежного) баланса [12].

Следует также отметить, что развитие муниципальных образований определяется множеством *факторов*, как объективных (имеющиеся на территории муниципалитета различного рода ресурсы, человеческий капитал, объём бюджетно-налогового потенциала и муниципального имущества, уровень развития инфраструктуры), так и субъективных (реализуемая в стране и регионах государственная политика, во многом определяющая рамочные условия развития муниципалитетов и включающая в себя систему государственного управления, налогово-бюджетную систему, систему распределения полномочий, институты развития, систему взаимодействия между различными уровнями власти).

В соответствии с Конституцией РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поэтому любые муниципальные образования являются по своей сути самоорганизующимися и самоуправляющимися локальными социально-экономическими системами. Отсюда региональная политика по развитию муниципальных образований должна быть направлена на обеспечение саморазвития.

Сам *механизм саморазвития* (то есть развития преимущественно за счёт собственных средств при эффективном использовании внешних ресурсов и факторов) должен формироваться на муниципальном уровне и представлять собой взаимодействие органов власти, населения и бизнеса для решения вопросов и проблем местного значения, обеспечения благоприятных условий жизни населения и воспроизводства человеческого капитала, прироста и воспроизводства социально-экономического потенциала муниципалитетов, достижения стратегических целей их развития во взаимосвязи со стратегическими целями и ориентирами развития субъекта РФ и страны в целом. Концептуальная схема данного механизма представлена на рисунке 1.3. Она включает в себя непосредственно сам механизм саморазвития муниципальных образований и внешние факторы, институты развития, оказывающие влияние на развитие локальных территорий.

Механизм саморазвития включает в себя такие *формы*, как:

1. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования, которая на основе детального анализ всех ресурсов, возможностей, резервов, условий (потенциала) и тенденций развития должна включать в себя стратегические ориентиры, долгосрочное видение, механизмы, пути и направления развития муниципалитета на основе согласования интересов власти, населения и бизнеса и с учётом стратегических документов вышестоящего уровня. Целью такой стратегии, как правило, является обеспечение устойчивого повышения уровня и качества жизни населения и уровня экономического развития муниципалитета на основе максимально полного использования его потенциала.

2. Муниципальные программы, которые представляют собой увязанные по срокам, ресурсам и исполнителям мероприятия, направленные на достижение стратегических целей и задач, параметров развития муниципалитетов во взаимосвязи с показателями эффективности деятельности главы муниципального образования и работников органов местного самоуправления.

Формой реализации активной инвестиционной политики могут стать также инвестиционные программы развития муниципальных образований, в которых систематизированы меры, направленные на создание комфортной бизнес-среды и привлечение инвесторов на территорию муниципалитета.

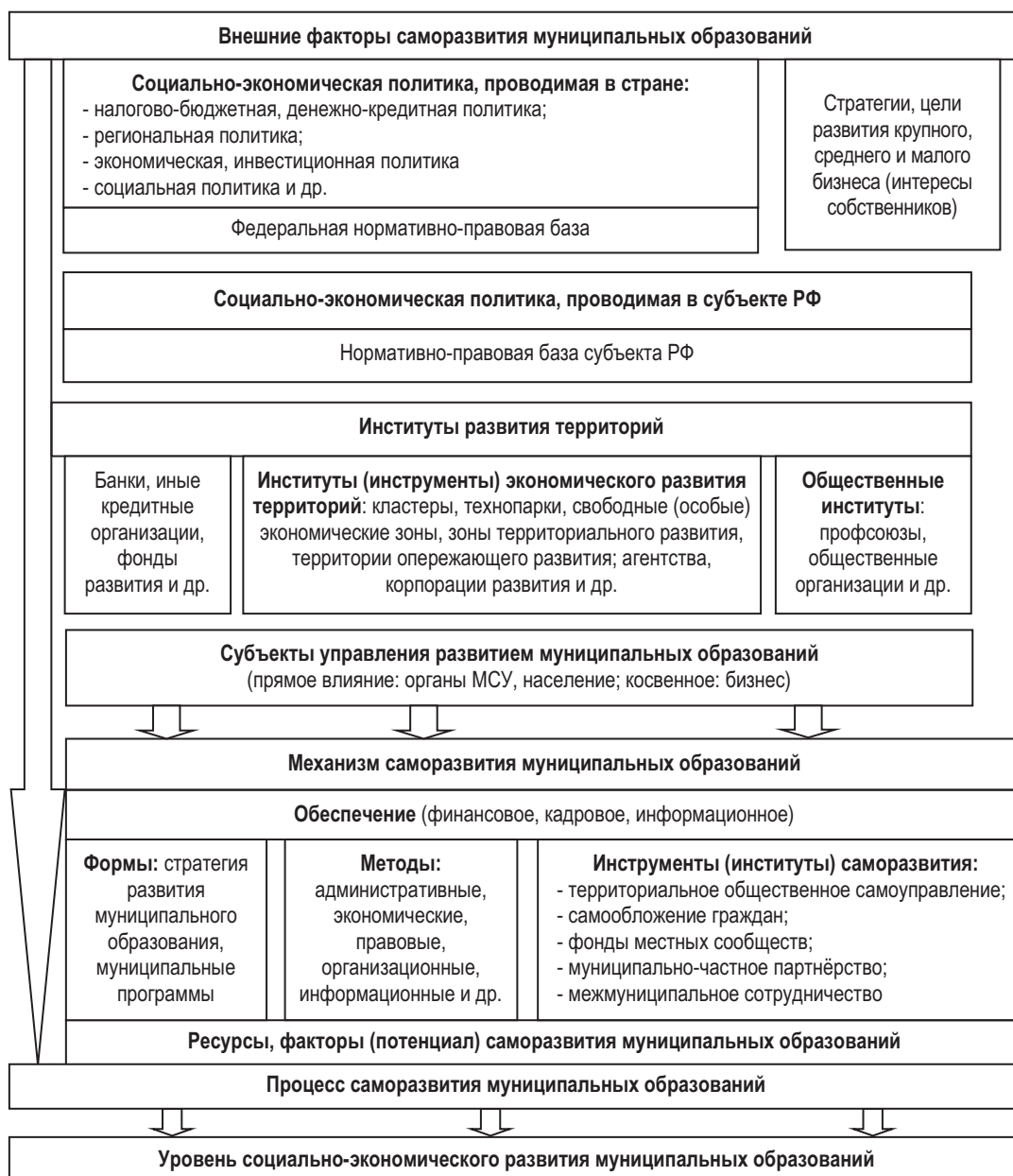


Рис. 1.3. Механизм обеспечения саморазвития муниципальных образований [12]

Кроме того, должны разрабатываться план мероприятий по реализации стратегии, бюджетный прогноз и прогноз социально-экономического развития муниципального образования.

Основными *методами* в рамках механизма саморазвития локальных территорий являются:

- административные (объединение, разделение, изменение статуса и границ муниципальных образований; регистрационные, разрешительные и согласовывающие процедуры; муниципальный контроль и др.);
- экономические (государственный и муниципальный заказ на продукцию предприятий, находящихся на территории муниципалитета; налоговые льготы; предоставление земельных участков, объектов муниципальной собственности; субсидии предприятиям и населению из местного бюджета на софинансирование отдельных расходов; формирование инвестиционных площадок и др.);
- организационные (агентства муниципального развития, координационные советы по развитию поселений, советы по развитию предпринимательства, общественный совет, совет по развитию ТОС, рабочие группы, совещания и иные координационные советы; сходы, собрания, конференции граждан, публичные слушания; инвестиционные форумы др.);
- правовые (нормативно-правовая база, обеспечивающая максимальные возможности саморазвития муниципалитета и др.);
- информационные (сайт администрации муниципального образования, совещания, информационные дни, маркетинг территории, представление потенциала муниципального образования инвесторам и органам государственной власти, сбор информации и анализ социально-экономического развития муниципалитета и др.).

Как показывает российская практика, эффективными институтами (*инструментами*) развития муниципальных образований выступают территориальное общественное самоуправление (ТОС), самообложение граждан, фонды местных сообществ (ФМС), муниципально-частное партнёрство, межмуниципальное сотрудничество. Они направлены на формирование эффективного механизма взаимодействия власти, бизнеса и общества для решения местных проблем и достижения стратегических целей развития муниципалитета и позволяют более эффективно выявлять и использовать потенциал развития территории и получать значительный эффект (отдачу) при минимуме затраченных различного рода ресурсов, в том числе бюджетных. Более подробно об этих институтах будет рассказано ниже.

В условиях сложившейся в России налогово-бюджетной системы, а также системы распределения полномочий и ответственности между разными уровнями власти важную роль в развитии территорий приобретают различные *институты развития*. Деятельность корпораций, агентств развития региона и муниципальных образований направлена на привлечение инвестиций в развитие территорий, взаимодействие с инвесторами, продвижение потенциала региона и муниципальных образований. В целях активизации развития отдельных территорий (как правило, являющихся частью территории муниципального образования или нескольких муниципалитетов), развития приоритетных, инновационных видов деятельности создаются свободные (особые) экономические зоны, территории опережающего развития, зоны территориального развития, в которых на определённый срок устанавливаются специальные режимы хозяйствования. Эффективной формой кооперации (взаимодействия) хозяйствующих субъектов в смежных видах деятельности с организациями инфраструктуры, учебными и научными учреждениями являются отраслевые кластеры, эффект от деятельности которых заключается в создании новых рабочих мест, новых продуктов и производств, повышении объёма поступлений в бюджет от участников кластера, постепенном развитии территории присутствия участников кластера. Вместе с тем, как показывает практика, в большинстве случаев их влияние распространяется далеко не на всю территорию региона, и в этом кроется значительный потенциал повышения эффективности их деятельности в части обеспечения условий для саморазвития муниципальных образований.

В то же время важное значение для повышения уровня саморазвития муниципалитетов имеют различные общественные институты (профсоюзы, общественные организации, НКО и др.), которые могут брать на себя отдельные функции управления, оценки и экспертизы, а также выступать инициаторами, разработчиками и участниками проектов, направленных на реализацию потенциала территорий и повышение уровня их развития. В идеале они должны быть включены в систему общественно-государственного партнёрства в регионе.

Таким образом, данный механизм позволяет выстроить эффективную систему саморазвития локальных социально-экономических систем от анализа потенциала их саморазвития до поиска и объединения ресурсов в целях повышения уровня развития муниципалитетов, раскрытия их экономического и социального потенциала.

1.2. Формы и инструменты реализации внутрирегиональной политики

Для России, как самого крупного государства в мире, ключевое значение всегда имеют вопросы эффективности управления развитием большого числа разнообразных по площади, численности населения, ресурсному потенциалу и экономическому развитию субъектов (85) и муниципальных образований (по состоянию на 1 января 2020 г. насчитывается 20 846 муниципальных образований, в том числе 1673 муниципальных района, 33 муниципальных округа, 632 городских округа, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов, 267 внутригородских территорий городов федерального значения, 1398 городских поселений, 16821 сельское поселение). Важность формирования и реализации целостной и системной федеральной государственной региональной политики (политики по развитию субъектов РФ) и внутрирегиональной 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 Российской 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 РФ и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан России на всей ее территории, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, рост 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. Политика регионального развития реализуется в соответствии с вышеизложенными ключевыми принципами.

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 страны, обозначенной 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 обеспечение национальной безопасности. Одной из задач данной политики указано сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ, 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.

Для обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижения внутрирегиональных социально-экономических различий предлагается:

1. Повысить устойчивость системы расселения за счет *социально-экономического развития городов* путем:

– обеспечения повышения качества и комфортности городской среды за счет капитального ремонта жилого фонда, расселения из вет-

хого и аварийного жилья, модернизации объектов коммунальной инфраструктуры, развития и благоустройства общественных (публичных) пространств, реставрации и приспособления объектов культурного наследия для современного использования;

- развития транспорта общего пользования, в том числе линий скоростных внеуличных видов транспорта, пригородного сообщения, и оптимизации маршрутной сети;

- обеспечения сбалансированного развития городских территорий, в том числе за счет освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованного и комплексного развития застроенных и планируемых к застройке территорий;

- улучшения состояния окружающей среды, сохранения и развития зеленого фонда городов и пригородных территорий, стимулирования внедрения инновационных и экологически чистых технологий, направленных на снижение негативного воздействия на окружающую среду, расширения использования экологически безопасного транспорта для обслуживания населения и отраслей экономики, реализации мер по защите от шумового загрязнения, развития системы эффективного обращения с отходами производства и потребления, включая развитие индустрии обработки и утилизации отходов;

- реализации дополнительных направлений социально-экономического развития городов, характеризующихся особым статусом монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), исторических поселений и наукоградов: за счет сохранения и воссоздания в исторических поселениях памятников истории и культуры и исторически ценных градоформирующих объектов; за счет развития в наукоградах научно-производственного комплекса и формирования благоприятной среды, в том числе для привлечения высококвалифицированных кадров; за счет диверсификации экономики монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов), обладающих потенциалом социально-экономического развития, или оптимизации жилищно-коммунального хозяйства, системы оказания услуг отраслями социальной сферы, обеспечения трудовой мобильности населения.

2. Повысить устойчивость системы расселения за счет *социально-экономического развития сельских территорий*, учитывая плотность населения, различный характер освоения и использования таких территорий, природные условия, удаленность от крупных городов, путем:

- улучшения условий жизни жителей сельских населенных пунктов, в том числе путем обеспечения устойчивого сокращения доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышения уровня благоустройства сельских населенных пунктов, обеспечения коммунальной инфраструктурой, в том числе центральным водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением;

- содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг (отраслей социальной сферы, сервисного обслуживания сельскохозяйственной техники и оборудования, информационно-консультационных услуг, услуг в области хранения и переработки местного сельскохозяйственного сырья и др.);

- повышения транспортной доступности сельских территорий до ближайших межмуниципальных обслуживающих центров за счет развития и приведения в нормативное состояние сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта;

- повышения конкурентоспособности экономики сельских территорий, являющихся в том числе перспективными агропромышленными центрами, путем продвижения уникальных локальных брендов, содействия развитию потребительской, кредитной и иных форм кооперации, фермерства, повышения доступности для малых и средних товаропроизводителей рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, поддержки развития специализированной инфраструктуры хранения сельскохозяйственной продукции, внедрения технологий и оборудования для глубокой переработки сельскохозяйственного сырья, содействия развитию объектов мелиорации, вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых угодий и пашен на сельских территориях, пригодных для ведения эффективного сельского хозяйства;

- содействия диверсификации занятости и расширения поддержки инициатив населения в сфере предпринимательства, в частности не связанного с сельским хозяйством;

- поддержки мероприятий, направленных на сохранение и повышение плодородия сельскохозяйственных земель, восстановление лесов и водных биологических ресурсов;

- сохранения природного и культурного наследия, а также содействия сохранению, возрождению и развитию народных художественных

промыслов; содействия развитию туристской и обеспечивающей инфраструктуры (транспортной, энергетической, коммунальной, объектов инженерной защиты территории) на сельских территориях и продвижения их туристских ресурсов на внутреннем и международном туристских рынках.

3. Обеспечить совершенствование территориальной организации оказания услуг отраслями социальной сферы (здравоохранение, образование, культура, физическая культура и спорт, социальное обслуживание) путем:

- обеспечения оптимальной доступности для населения услуг отраслей социальной сферы, не требующих узких компетенций и специализированного высокотехнологичного оборудования и помещений, за счет применения дифференцированного подхода;

- планирования сети врачебных амбулаторий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов в населенных пунктах с численностью населения от 100 человек до 2 тыс. человек с учетом демографического прогноза и транспортной доступности до крупных населенных пунктов; в населенных пунктах с численностью населения менее 100 человек (оказание первичной медико-санитарной помощи) с учетом использования мобильных медицинских комплексов, а также с применением телемедицинских технологий;

- обеспечения оптимальной доступности медицинской помощи населению в пределах субъектов Российской Федерации путем формирования трехуровневой системы организации оказания медицинской помощи, учитывающей дифференцированный подход:

- формирования и развития в каждом субъекте РФ межмуниципальных (межрайонных) центров оказания услуг и обеспечения (методическое, информационное и кадровое) деятельности отраслей социальной сферы.

4. Повысить конкурентоспособность экономик субъектов РФ посредством *реализации их конкурентных преимуществ и отдельных территорий через развитие* перспективных экономических специализаций субъектов РФ. Перечень данных специализаций сформирован в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2), которые включают как эффективные существующие, так и потенциально эффективные отрасли экономической специализации и которые определены в Стратегии исходя из сочетания в

пределах субъектов Федерации пространственных факторов размещения экономики (численность и плотность населения, качество человеческого капитала, транспортно-географическое положение, инфраструктурная обеспеченность, климатические условия, природно-ресурсный потенциал и др.).

5. Обеспечить *формирование и развитие минерально-сырьевых центров*.

6. Обеспечить *усиление межрегионального сотрудничества* и координации социально-экономического развития субъектов РФ в рамках макро-регионов.

7. Обеспечить *улучшение состояния окружающей среды*, сохранение и восстановление биологического разнообразия территории РФ, культурных ландшафтов и сокращение негативных последствий от изменения климата.

Одной из ключевых предпосылок развития региона является устойчивое развитие входящих в его состав территорий, поскольку именно на местах формируются те социально-экономические параметры, которые в конечном итоге и определяют состояние региональной экономики в целом [20]. Несмотря на то, что органы местного самоуправления наделены соответствующим юридическим статусом и обладают определенными полномочиями для достижения целей и приоритетов регионального развития, необходимо согласованное взаимодействие субъекта РФ и муниципальных образований. Кроме того, от политики субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям в значительной мере зависит устойчивость системы социально-экономического развития территорий.

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*.

Главной *целью региональной политики* должно являться повышение эффективности использования и увеличение потенциала входящих в субъект Федерации муниципальных образований, обеспечение их стабильного развития и решения всех вопросов местного значения, повышение уровня жизни и комфортности проживания населения [17]. Достижение обозначенной цели возможно за счет решения ряда задач (рис. 1.4.).

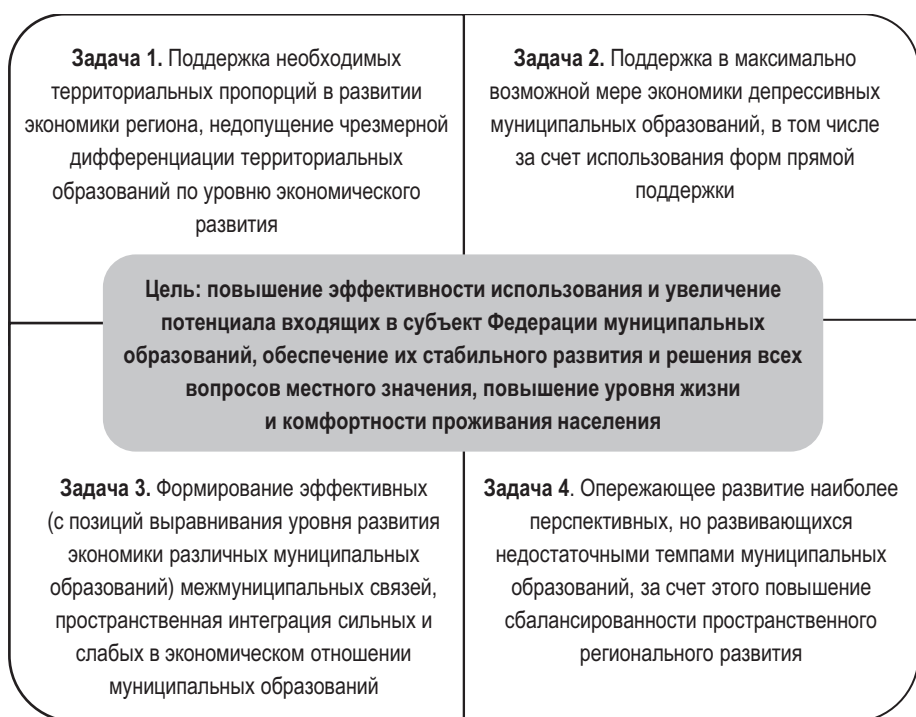


Рис. 1.4. **Цель и задачи региональной политики по развитию муниципальных образований**

Источник: составлено авторами по [79].

Основными направлениями региональной политики по развитию муниципальных образований выступают:

1. Планирование территориального развития региона: выделение территориальных зон, управленческих округов и пр. Определение роли и места территориальных образований в обеспечении устойчивого развития региона, преобразование территориальной структуры (объединение муниципальных образований, объединение администрации района и поселения 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 экономических 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.

Региональная политика, реализуемая на разных территориальных уровнях, по мнению авторов [91], должна опираться на *систему принципов*, которыми обязаны руководствоваться федеральные, региональные и муниципальные органы управления. Это такие принципы, как:

а) *единство действий и разделение полномочий*: региональная политика должна быть согласована по времени, ресурсам, приоритетам; необходимо разделение функций и сфер деятельности политики, проводимой конкретными органами управления; отношения между властными структурами должны строиться на основе партнерства и сотрудничества;

б) *непротиворечивость*: региональная политика, являясь преломлением общегосударственной и региональной стратегии, не должна ей противоречить (соблюдение главенства Конституции РФ и федеральных законов над местными указами, постановлениями, законами, политическими решениями);

в) *приоритетность*: разработка и реализация региональной политики должна осуществляться на основе выделения первоочередных мероприятий, имеющих для региона приоритетное значение; при ограниченности средств и ресурсов их «распыление» представляется крайне неэффективным и расточительным, в этих условиях желательна концентрация инвестиций в наиболее прогрессивные сферы и центры, которые могут стать «полюсами» (фокусами) роста, интенсивное развитие которых позволит не только быстро окупить вложения, но и оживить прилегающую территорию;

г) *компромисс*: региональная политика призвана решить совокупность территориальных проблем, возникших в результате обострения противоречий между функциональными блоками в структуре регионов, центром и периферией, интересами территорий и органов управления и т.д.; решение большинства проблем возможно лишь путем согласования интересов на компромиссной основе;

д) *эффективность*: управленческие решения принимаются лишь в том случае, если приносят социальный, экономический и экологический эффект для регионального развития. Эффективность становится тем критерием, которым руководствуются при выборе вариантов социально-экономического развития регионов.

Внутреннее содержание региональной политики можно представить в виде двух блоков: функционально-реализационного и функционально-типологического.

Функционально-реализационный включает в себя концептуальные направления, стратегию развития региона, ключевые территориальные приоритеты, механизмы пространственного развития (полюса, локомотивы, коридоры развития и т.д.), а также прогнозирование и планирование развития региона и муниципальных образований, маркетинг, программирование, мониторинг и экспертиза. В составе *функционально-типологического* блока выделяются следующие типы политики:

- *стимулирующая* политика, направленная на ускорение регионального развития путем поощрения новых видов деятельности, общественных отношений и пр.;
- *компенсирующая* политика, реализуемая с целью смягчения негативных явлений и процессов путем перераспределения доходов, дотаций, льгот отсталым и депрессивным территориям;
- *адаптирующая* политика, содействующая приспособлению жизнедеятельности людей к природным и хозяйственным условиям территории;
- *противодействующая* политика, носящая негативный характер и проявляющаяся по причине некомпетентности работников управления. Она может сдерживать процесс регионального развития и стимулировать тупиковые процессы [91].

Механизм регулирования территориального развития экономики региона рассматривается как взаимодействие региональных органов власти с другими субъектами экономических отношений (органами федеральной власти, местного самоуправления, хозяйствующими субъектами), ориентированных на развитие региона и удовлетворение в региональном масштабе общественных, корпоративных и индивидуальных потребностей в материальных благах и услугах и оказывающих существенное влияние на развитие экономики муниципалитетов (рис. 1.5) [73].



Рис. 1.5. **Классификация механизмов субфедеральной региональной политики по различным основаниям** [83]

Развитие локальных территорий напрямую зависит от используемых региональными органами власти прямых и косвенных *методов*. Первые предусматривают региональную поддержку развития экономики муниципальных образований, реализуемую через финансово-экономические (ресурсные) и организационно-правовые формы. Косвенные методы не имеют адресной «привязки» и связаны, с одной стороны, с регулированием развития регионообразующих отраслей и комплексов, а с другой – с регламентацией деятельности отдельных сфер и инфраструктуры регионального рынка.

Использование тех или иных методов регулирования зависит от специфики и *типов региональных и муниципальных экономических отношений*. В работе [92] выделены 3 типа таких отношений:

1) со значительно выраженными пространственными аспектами (формирование экономических зон и территорий с особым статусом; прогнозирование и программирование 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 деятельности локальных естественных монополий и т. п.);

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

Подавляющее большинство используемых региональными органами власти форм пространственного регулирования экономики базируются на их полномочиях по организации экономических отношений на подведомственной территории. Однако ряд подобных форм связан с участием региональных органов власти в качестве равноправного партнера в хозяйственном обороте.

Принятые в 2000-х годах правовые акты по расширению полномочий субъектов Федерации были призваны создать благоприятные условия для реализации этими органами власти новых требований, способствующих полноценному решению текущих и перспективных задач социально-экономического развития страны. Для этого одним из ключевых условий, как показывает отечественная и зарубежная практика, является обеспечение эффективного *взаимодействия* между различными территориальными уровнями управления и субъектами хозяйственной деятельности [68].

Необходимость взаимодействия между региональными и муниципальными органами определяется целым рядом причин. 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 межселенной инфраструктуры;

- развитие и организация отдельных видов хозяйственной деятельности, в том числе по созданию условий для развития инновационной деятельности, малого бизнеса, производства сельскохозяйственной продукции и т.п.;

- социальное обслуживание населения (здравоохранение, образование, культура, спорт, обеспеченность жильем, жилищно-коммунальное хозяйство и другие виды).

В состав механизма взаимодействия субъектов Федерации с органами местного самоуправления входит *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); *правовое обеспечение* (законодательное разграничение предметов ведения и компетенции между субъектом Федерации и органами местного самоуправления; процедура делегирования части полномочий субъекта Федерации муниципальным образованиям и муниципальных функций, временно передаваемых субъекту Федерации или другим муниципальным образованиям и пр.); *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 области и муниципальных образований, создание системы региональных и местных заказов; *финансовое обеспечение*: инвентаризация финансовых ресурсов территории, контроль за их рациональным использованием (распределение бюджетных средств в основном по конкурсу), формирование фонда региональной поддержки; развитие партнерских отношений в сфере хозяйственных отношений и инвестиционной политики: частно-государственное и частно-муниципальное партнерство; содействие развитию межмуниципального сотрудничества; *организационно-кадровое обеспечение*: формирование кадрового состава прежде всего во вновь созданных муниципальных образованиях, организация учебы персонала, совершенствование организационных структур управления, их способность обеспечить эффективное взаимодействие между субъектами РФ, муниципальными образованиями и хозяйствующими субъектами; обеспечение исполнительных органов власти региона информационными материалами о социально-экономической

ситуации в муниципальных образованиях, о ходе выполнения ежегодных планов мероприятий по реализации программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, комплексных инвестиционных планов модернизации моногородов и пр.

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

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 определен-

ных 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 Российской 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 наделения их 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 [50]. 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. 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 [27].

Руководство администрацией округа осуществляет управляющий округа (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 правительству 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, расположенных 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.

Деятельность администраций округа позволяет решить ряд проблем в развитии муниципалитетов региона, согласовать действия государственной и муниципальной властей. Создание управленческих округов дало возможность оперативно реагировать на изменение в муниципалитетах края социально-экономической ситуации, в текущем режиме решать возникающие проблемы [10] 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.

Критериями выделения управленческих округов могут 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, при обязательном наличии постоянного транспортного сообщения по наиболее близким маршрутам);
- схожие тенденции в социально-экономическом развитии районов [11; 83].

На территории Вологодской области предлагается выделить 6 управленческих округов [11; 83]:

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

- *Северо-Западный* (Вытегорский, Вашкинский, Белозерский и Кирилловский районы) с центром в г. Белозерск;
- *Вологодский* (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Междуреченский, Сокольский и Усть-Кубинский районы) с центром в г. Вологде;
- *Череповецкий* (г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий и Шекснинский районы) с центром в г. Череповце;
- *Северный* (Верховажский, Вожегодский, Сямженский и Харовский районы) с центром в г. Харовск;
- *Восточный* (Бабушкинский, Великоустюгский, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Нюксенский, Тарногский и Тотемский районы) с центром в г. Великий Устюг.

В каждый управленческий округ предложено назначить *куратора*, основными *функциями* которого будут:

- 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 осуществления 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 реализации проектов 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.

Для обеспечения комплексного и системного характера региональной политики субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям целесообразно также создание при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации совещательного и координирующего органа (не являющегося самостоятельным юридическим лицом) – *Координационного совета по развитию муниципальных образований*.

В его состав, например в Вологодской области, на постоянной основе могут войти [83]:

- заместитель губернатора области, курирующий вопросы развития муниципальных образований;
- начальники следующих департаментов: внутренней политики; стратегического планирования, государственного управления и кадровой политики; дорожного хозяйства и транспорта; образования; здравоохранения; социальной защиты населения, труда и занятости населения; культуры и туризма; финансов; экономического развития; сельского хозяйства и продовольственных ресурсов; имущественных отношений; лесного комплекса; физической культуры и спорта; по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира; природных ресурсов и охраны окружающей среды; строительства; топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования;
- 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;
- 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.

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

Данный Координационный совет будет выполнять следующие функции (табл. 1.2).

Таблица 1.2. **Функции Координационного совета по развитию муниципальных образований в различных сферах** [83]

Сфера	Функции
Финансово-бюджетная	– рассмотрение вопросов и разработка мероприятий по корректировке межбюджетных отношений региона и муниципальных образований; – 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;
Экономическая и инвестиционная	– 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;

Сфера	Функции
Социальная сфера	– обсуждение и выработка рекомендаций по оптимизации сети учреждений социальной сферы (образование, культура, здравоохранение и социальная защита населения); – обсуждение эффективности оказания мер социальной поддержки населения;
Сфера 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;
Нормативно-правовое обеспечение и кадровая политика	– 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).

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.

1.3. Зарубежный и отечественный опыт управления развитием муниципальных образований на региональном уровне

Во многих странах мира ключевая роль отводится именно региональной политике, посредством которой государство воздействует на экономические процессы [24]. Основные направления ее реализации определяются органами государственной власти с учетом региональных особенностей и в соответствии с поставленными целевыми ориентирами социально-экономического развития.

В целом государственная региональная политика в большинстве стран направлена на обеспечение сбалансированного территориального развития, при этом основным вектором является выравнивание уровней социально-экономического развития, снижение степени дифференциации, что в большинстве случаев достигается экономическими инструментами прямого действия (трансферты, субсидии и т. д.). Многие экономически развитые государства применяют элементы выравнивающей селективной политики сдерживающего характера, которая реализуется административными инструментами [77].

Выбор форм, методов и инструментов региональной политики по отношению к муниципальным образованиям во многом зависит от модели организации территориального управления в стране. В мировой практике принято различать две модели местного управления, которые отличаются организацией системы власти на местах, а также особенностями государственной политики территориального развития, – *англосаксонскую и континентальную*, и соответственно два типа оценок эффективности регулирования экономики субнационального уровня. Выделение данных моделей базируется на принципах, включающих 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 и 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 государствен-

ного 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. Эта модель характеризуется прежде всего развитой системой административного контроля центральной власти над местными органами. Эффективность регулирования должна определяться вкладом федеральных и местных органов власти в изменение социально-экономических параметров [83].

Правительство каждого государства проводит региональную политику на основе соответствующих законов, государственных стратегий и программ. Во многих странах основные *функции государственного регулирования регионального развития* выполняет уполномоченное центральное ведомство либо они распределены между несколькими. Так, в Германии – это министерства транспорта, строительства и жилищного хозяйства, в Италии – министерство по делам регионов. В США разработка и реализация региональной политики распределена между министерством торговли, управлением по разработке политики и административно-бюджетным управлением при президенте страны, а также Федеральным консультативным советом, Комиссией по международной торговле и непосредственно президентом страны.

Обратимся к опыту некоторых зарубежных стран по реализации региональной политики, направленной на развитие муниципалитетов. В современной научной литературе достаточно много работ посвящено изучению *региональной политики в США*. В сфере экономических отношений центра и регионов (в том числе федерации и муниципалитетов) спектр применяемых инструментов и методов достаточно широк, при этом, в отличие от европейских стран, региональная политика США преимущественно направлена на решение локальных проблем территорий. Характерной особенностью региональной политики США является децентрализация управления и снижение роли государства в предпринимательской деятельности. В решении хозяйственных вопросов значимое место отводится местным органам власти. Особое внимание также уделяется подготовке квалифицированных кадров, созданию промышленных или инновационных кластеров. Разработка новых технологий обеспечивает высокую конкурентоспособность и стабильный экономический рост, в том числе небольших территориальных образований.

В стране также действуют *специализированные организации*, которые занимаются территориальным развитием и к основным функциям которых 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;
- 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 [83].

Необходимо также отметить, что в США в отличие от России муниципальные образования обладают намного большей самостоятельностью и легитимностью, которая определяется наличием у них собственных финансовых (налоги, займы, иные поступления) и материальных (муниципальная собственность) ресурсов, а также юридических полномочий. Несмотря на это, налогов и межбюджетных трансфертов муниципалитетам часто не хватает, поэтому местным властям приходится искать и дополнительные источники доходов, что во многом определяет ориентацию муниципалитетов на саморазвитие [61].

Определенный интерес представляет опыт реализации региональной политики в *Канаде*, и прежде всего это касается методов стимулирования развития отсталых территорий. Особенностью набора инструментов по поддержке малоосвоенных слаборазвитых регионов является использование двух типов трансфертных платежей. Первый тип трансфертов – это выравнивающие платежи (Provincial Equalization Transfers – PET), с помо-

щью которых обеспечивается финансовая поддержка менее развитых и отдаленных от центра провинций. При этом местные органы власти эти средства могут распределять по своему усмотрению на реализацию проектов социально-экономического и инфраструктурного развития. Вторым тип трансфертов (Canada Health and Social Transfer – CHST) осуществляется с целью финансовой поддержки отсталых провинций для обеспечения услуг в сфере здравоохранения, образования и социального обеспечения на уровне общенациональных стандартов. Кроме того, коренному населению этих территорий предоставлены привилегии в виде бесплатного здравоохранения, образования и налоговых льгот. В Канаде широко используется программно-целевой подход для помощи отсталым сельскохозяйственным районам, а также для освоения отдаленных, малозаселенных территорий. Подобные программы включают проекты по выполнению геолого-разведочных работ, по созданию транспортной и коммуникационной инфраструктуры, строительству новых населенных пунктов для привлечения населения [49].

В ключевых документах *Европейского союза* [94; 96], 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.

В целом, изучая опыт европейских стран, можно сказать, что начиная с середины XX века проводилась преимущественно выравнивающая селективная региональная политика. Вместе с тем ее варианты на разных временных этапах менялись: приоритет получала то стимулирующая, то сдерживающая селективная региональная политика. В качестве примеров стимулирования развития отсталых и депрессивных территорий можно привести программу индустриального развития Рурской области в *Германии* и создание специальных сельскохозяйственных колоний («территорий на

болотах») на севере *Швеции*. При этом отметим, что в Швеции долгое время проводилась выравнивающая селективная региональная политика, которая была направлена в основном на поддержку развития северных территорий, поскольку наибольшей проблемой для страны был постоянный отток населения из сельских и лесных районов Севера в густонаселенные южные районы. Схожая региональная политика проводилась в *Нидерландах*, где депрессивные районы были названы «районами стимулирования», а также были выделены «районы реструктуризации» (южная часть провинции Лимбург и окрестности Тилбурга), в которых было введено льготное инвестиционное регулирование.

Однако уже в 1970–1980 гг., несмотря на то, что региональная политика развитых стран сохраняла выравнивающий характер, ее приоритеты и инструменты реализации постепенно начали меняться. Прямая государственная поддержка путем предоставления субсидий стала уступать место стимулированию более полного использования внутренних резервов и поощрения частного предпринимательства [49].

Примером реализации сдерживающей селективной политики является *Великобритания*, где на законодательном уровне запрещалось размещение предприятий в пределах центра и поощрялось их создание на слабо развитых территориях. Похожие методы применялись и на территории Франции, в которой основными инструментами региональной политики выступали инвестиционные субсидии, выплачиваемые предприятиям, созданным вдали от центра, во избежание перегруженности [24].

В настоящее время под влиянием современных глобальных процессов в объединенной Европе главной целью региональной политики является решение проблемы по ликвидации ареалов бедности и обеспечение роста глобальной конкурентоспособности индустриальных центров, способных дать импульс развитию окружающих депрессивных территории страны согласно теории «диффузии инноваций».

Относительно азиатских стран можно сказать, что приоритеты региональной политики по развитию территорий также неоднократно менялись. К примеру, в *Южной Корее* первоначально была ориентация на политику поляризованного развития – значительное внимание уделялось развитию «точек роста» – Сеула и Пусана. Однако в 1990-е гг. в территориальной политике государства акценты сместились – был взят курс на сбалансированное развитие всех территорий, включая стимулирование малых и средних городов [77].

Определенный дуализм присущ внутрирегиональной политике, реализуемой органами власти *Японии*, поскольку идет ориентация, с одной стороны, на поляризованное развитие на базе высокотехнологичных комплексов (создание технопарков и технополисов), с другой – на сбалансированное развитие территорий страны на основе местных ресурсов и усилий местных сообществ [49].

Обобщая опыт зарубежных стран, отметим, что региональная политика для них – явление постоянное. Менялись лишь инструменты и подходы к территориальному управлению. Если сначала меры поддержки территориям оказывались только в случае необходимости, то уже на следующем этапе произошло формирование региональной политики как целостной системы государственных мер. А начиная с 1970-х гг. особое внимание стало уделяться максимальному использованию внутреннего потенциала, развитию и поддержке малого и среднего бизнеса [24].

Относительно России можно сказать, что формально (юридически) в стране зафиксирована англосаксонская модель местного самоуправления, однако фактически в последние годы наблюдается ярко выраженная тенденция к централизации власти – усиление зависимости муниципальной власти от органов государственного управления.

Для большинства субъектов РФ характерно наличие *значительных внутрирегиональных социально-экономических различий*, которые обусловлены множеством природно-географических, демографических, исторических и других факторов. Усилению дифференциации муниципальных образований способствовал и переход страны к рыночным условиям хозяйствования, что привело к росту конкуренции как регионов РФ, так и муниципальных образований за средства инвесторов и федеральные средства поддержки развития территорий, а также за размещение крупных производств и привлечение квалифицированных кадров.

К сожалению, в настоящее время в России отсутствует специализированная нормативно-правовая база в области управления территориальной, а в особенности внутрирегиональной, дифференциацией. Кроме того, отсутствует формальная закреплённость работы по равномерному развитию территорий в регламентах администраций, то есть нет реального субъекта управления в данной области. Эффективному внедрению процесса управления внутрирегиональной дифференциацией препятствует и отсутствие комплексной методики его осуществления. Безусловно, частичное решение проблем неравномерного развития территорий возможно за счет реализации целевых программ по поддержке малого бизнеса, разви-

тию сельского хозяйства и других сфер производства, что мы и видим в некоторых субъектах РФ [2].

Однако необходимо отметить, что в последнее время вопросам регионального развития в РФ уделяется достаточно большое внимание. В 2017 году были утверждены *«Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»* (Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13), где 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. В качестве ключевых *принципов политики регионального развития* определены 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 РФ и федеральными законами, а также дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей.

В работе [9] проводится сравнение «Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» (2017 г.) и ранее действовавших «Основных положений региональной политики РФ» (Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803), что позволяет сделать следующий вывод. Региональная политика, начиная со второй половины 1990-х, характеризовалась наличием акцентов, с одной стороны, на экономическом выравнивании российских регионов, а с другой стороны, на приоритетном развитии регионов, имеющих стратегически важное значение. В документе 2017 года внимание фокусируется на *дифференцированном подходе* к реализации мер государственной поддержки, причем это касается не только регионов, но и муниципальных образований. Вместе с тем одним из существенных недостатков данного документа является отсутствие представлений о системе институтов и инструментов политики регионального развития.

В 2019 году был принят другой не менее важный документ, в котором затрагиваются вопросы регионального управления, – *Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года* (распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р). Следует отметить, что различные аспекты реализации внутрирегиональной политики

рассматривались в работах российских ученых-экономистов именно в контексте пространственного развития регионов [8; 29; 38; 48; 92]. Согласно Стратегии, одной из задач пространственного развития страны является сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий.

Как показал анализ стратегий социально-экономического развития субъектов СЗФО, пространственные (территориальные) аспекты региональной политики по развитию муниципальных образований в большинстве из них отражены лишь частично (табл. 1.3).

Таблица 1.3. **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 «Сбалансированно развитое 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)
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)

Окончание таблицы 1.3

Субъект РФ	Критерий 1*	Критерий 2*	Критерий 3*
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)

Примечание: «+» – 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 по муниципальным образованиям, развитие 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.).

Как правило, не представлены ни какой-либо подробный, качественный и системный анализ развития муниципальных районов и городских округов региона, ни чёткие ориентиры, приоритеты, направления и механизмы, ни институты их развития. Наиболее качественной с данных позиций 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 плане более подробного и качественного отражения в них пространственных и территориальных аспектов, а также приведения в соответствие с целями и задачами, обозначенными в *Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.*

В Стратегии акцентируется внимание на применении *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, специфических природных условий. С этим нельзя не согласиться, поскольку часто один административный регион включает в себя совершенно разнородные по своей природе и характеру локальные территории, которые связывает вместе только их административный статус. Соответственно выбор наиболее эффективных форм, методов и инструментов внутрирегиональной политики, на наш взгляд, должен основываться на дифференцированном подходе.

Известно множество различных подходов и методик, позволяющих проводить группировку территорий по уровню социально-экономического развития, потенциалу развития, потенциалу конкурентоспособности. Разные группы территорий характеризуются разными потенциалами, возможностями, условиями, тенденциями и особенностями социально-экономического развития. И для каждой подобной группы применимы свои специфические методы и формы государственной поддержки.

Одним из достаточно распространенных в научной литературе подходов к *классификации муниципальных образований* является их разделение на три группы: 1) имеющие достаточные ресурсы; 2) нуждающиеся в помощи; 3) «кризисные территории». Такая классификация должна обновляться не реже одного раза в три года, а эффективность использования выделяемых средств строго контролироваться путем обеспечения постоянно действующего мониторинга с помощью системы наиболее адекватных показателей [68].

В результате обобщения изученных разработок исследователей по данной тематике были выделены специфические методы и инструменты для территорий с высоким, средним и низким уровнем и потенциалом развития (табл. 1.4). Территориям первой группы, имеющим относительные возможности для саморазвития, необходима в основном косвенная поддержка со стороны органов государственной власти. Для третьей группы преобладают меры прямого воздействия и регулирования.

Таблица 1.4. **Направления и инструменты развития муниципальных образований с разным уровнем социально-экономического развития**

Уровень развития	Направления и инструменты
Общие для всех типов муниципальных образований	Направления: Корректировка федерального законодательства в части закрепления за местным уровнем власти дополнительных доходных источников местных бюджетов, урегулирования полномочий и ответственности органов местного самоуправления. Формирование собственной экономической базы муниципалитета (передача отдельных объектов из государственной собственности в муниципальную, реализация программ развития малого и среднего предпринимательства и т.д.) и доходных источников местных бюджетов (замена дотаций местному бюджету дополнительными отчислениями от НДФЛ). Учёт особенностей, специфики и проблем развития различных муниципалитетов в стратегических и программных документах субъекта РФ, а также в рамках системы межбюджетных отношений. Принятие в субъекте РФ государственной программы по развитию местного самоуправления, включающей в том числе меры поддержки территориального общественного самоуправления, инициативного бюджетирования и др. Содействие переходу на проектный подход к управлению на местном уровне. Содействие органам местного самоуправления и создание условий для эффективного и результативного участия муниципальных образований в национальных и региональных проектах, государственных программах РФ и субъекта РФ. Инструменты: Система межбюджетных отношений в субъекте РФ. Активная и эффективная деятельность корпораций, агентств регионального развития на всей территории субъекта РФ; создание бизнес-инкубаторов (агентств развития) во всех муниципальных районах, муниципальных и городских округах. Создание специальных структур и подразделений в системе управления регионом (управленческие округа, координационный совет по развитию муниципальных образований).
1. Высокий уровень развития	Направления: Создание стимулов для обеспечения саморазвития и формирования на основе таких территорий «точек роста» регионального значения. Создание условий для привлечения инвестиций в крупные производственные и инфраструктурные проекты, от чего в значительной степени могут зависеть темпы и перспективы развития. Выведение на бездотационность для обеспечения большей финансовой самостоятельности и перспектив устойчивого роста. Устранение избыточного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления.

Уровень развития	Направления и инструменты
	Инструменты: Информационно-консультационная поддержка. Совершенствование межбюджетных отношений. Развитие отраслевых и территориальных кластеров. Формирование территорий со специальными режимами хозяйствования (территория опережающего социально-экономического развития, промышленные парки и т.д.). Выставки, ярмарки, использование СМИ для трансляции успешного опыта. Создание инвестиционных фондов развития территорий и поддержки гражданских инициатив, поддержка перспективных проектов развития.
2. Средний уровень развития	Направления: Создание условий для диверсификации экономики муниципалитета. Выявление неиспользуемых резервов развития муниципалитета; содействие разработке проектов реструктуризации экономики муниципалитета. Доступ к бюджетному финансированию для реализации перспективных экономических и инфраструктурных проектов. Организационная поддержка в маркетинге территории, во взаимодействии с инвесторами, в других аспектах муниципального и проектного управления. Создание условий для развития и оптимизации сети учреждений социальной сферы. Инструменты: Дотации, субсидии, субвенции. Государственные и муниципальные инвестиции в инфраструктуру. Бюджетные гарантии. Страхование рисков предприятий.
3. Низкий уровень развития	Направления: Обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для проживающего населения. Создание возможности для превращения данных территорий в реструктурирующиеся (то есть возможность расширения производства и открытие новых производств с более комплексным использованием всех ресурсов развития). Выявление неиспользуемых резервов развития муниципалитета. Повышение эффективности сотрудничества с региональными органами власти. Оптимизация существующей сети учреждений социальной сферы и создание новых объектов социальной инфраструктуры. Определение видов и установление ответственности органов МСУ за эффективное использование средств государственной поддержки и достижение результатов, предусмотренных стратегиями и программами развития региона и муниципалитета. Инструменты: Дотации, субсидии, субвенции. Государственный и муниципальный заказ. Налоговые льготы, кредитование малого и среднего бизнеса. Формирование территорий со специальными режимами хозяйствования (зоны территориального развития). Субсидии на подготовку и повышение квалификации кадров для органов МСУ. Экспертиза, стратегий, программ и проектов развития муниципалитетов и местных бюджетов. Оказание правовой, методической и консультационной помощи органам МСУ, распространение на постоянной основе лучших практик управления из опыта субъектов РФ. Оказание консалтинговых услуг предприятиям муниципалитета со стороны региональных институтов развития.
Источник: составлено с использованием материалов [11; 71; 83].	

В настоящее время в большинстве российских регионов основные положительные экономические преобразования проходят лишь в тех муниципальных образованиях, которые расположены вблизи региональных центров. Для поддержки муниципалитетов, отстающих по основным параметрам социально-экономического развития, необходима разработка комплекса мер по созданию и продвижению инвестиционных проектов, направленных на создание и реконструкцию объектов производственной, транспортной и социальной инфраструктуры. Вместе с тем в отношении всех муниципальных образований региона требуется создавать стимулы для активизации использования имеющегося у них потенциала. В первую очередь это возможно за счет реализации мер кластерной политики, создания зон опережающего территориального развития, расширения муниципально-частного партнерства [2].

В заключение следует отметить, что важнейшим инструментом реализации внутрирегиональной политики является эффективное местное самоуправление при условии придания ему законодательной ответственности за комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований и расширения заинтересованности в развитии на его территории хозяйственной деятельности и повышении финансово-бюджетной самостоятельности. В данном контексте особый интерес представляет изучение вопросов саморазвития муниципальных образований как локальных территорий, а также выявление особенностей и проблем функционирования в регионе института местного самоуправления.

ГЛАВА 2

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ТЕНДЕНЦИИ И РЕГУЛИРОВАНИЕ

2.1. Развитие муниципальных образований Вологодской области в постсоветский период

Вологодская область в числе пилотных регионов с 1 января 2006 г. приступила к реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В регионе были образованы 372 муниципалитета. В последующие годы произошли масштабные процессы объединения сельских поселений, и в результате на начало 2020 г. общее число муниципальных образований Вологодской области составило 207, в том числе 2 городских округа (города Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 21 городское поселение и 158 сельских поселений.

Конечные результаты и эффекты от реализации региональной политики по развитию муниципальных образований (действия органов государственной власти субъекта РФ) проявляются в степени их влияния на изменение социально-экономической ситуации и создание условий для саморазвития этих территорий. Анализ тенденций и проблем развития муниципальных районов и городских округов Вологодской области¹ позволит определить приоритетные направления совершенствования данной политики.

¹ Результаты анализа будут представлены за 2000–2019 гг., так как именно за данный период имеется наиболее полная официальная статистическая информация в сопоставимом виде. В приложении 1 справочно приведены данные показатели социально-экономического развития территорий региона с 1990 (1995-го) по 2018 г., в том числе в разрезе пятилетних периодов.

За период с 2000 по 2019 г. численность населения сократилась во всех муниципальных районах, за исключением Вологодского, а также городов Вологды и Череповца (табл. 2.1). В среднем по районам области показатель снизился на 21,2% (5 районов потеряли за эти годы более трети населения). Растет и число малонаселенных районов: так, если в 2000 г. только 2 района имели численность населения менее 10 тыс. чел., то в 2019 г. – уже 5 (Нюксенский, Сямженский, Усть-Кубинский, Вашкинский, Междуреченский). Происходит дальнейшее стягивание населения в города Вологду и Череповец. Так, если в 2000 г. в этих городах проживало 48,1% населения области, то в 2019 г. – уже 54,5%. Вокруг них формируются две городские агломерации: Вологодская (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Сокольский районы) и Череповецкая (г. Череповец, Череповецкий, Шекснинский, Кадуйский районы).

Таблица 2.1. **Численность постоянного населения на конец года, чел.**

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %
Великоустюгский	66609	53175	79,8	Вожегодский	19392	14268	73,6
Вологодский	51108	52078	101,9	Харовский	21288	13510	63,5
Сокольский	59502	47763	80,3	Верховажский	16582	12731	76,8
Череповецкий	41656	38595	92,7	Чагодощенский	16001	11639	72,7
Шекснинский	35830	33434	93,3	Бабушкинский	15545	11268	72,5
Грязовецкий	42895	31930	74,4	Тарногский	15622	11133	71,3
Вытегорский	32589	23663	72,6	Нюксенский	11938	8372	70,1
Тотемский	26850	22063	82,2	Сямженский	10607	7889	74,4
Никольский	27135	19371	71,4	Усть-Кубинский	9545	7493	78,5
Бабаевский	25607	19041	74,4	Вашкинский	10330	6484	62,8
Кадуйский	19224	16554	86,1	Междуреченский	7887	5257	66,7
Устюженский	22291	16349	73,3	г. Вологда	305545	317426	103,9
Кичменгско-Городецкий	22845	15195	66,5	г. Череповец	314551	314834	100,1
Кирилловский	19114	14616	76,5	По районам	670313	528185	78,8
Белозерский	22321	14314	64,1	По области	1290409	1160445	89,9
Источник: здесь и в таблицах 2.2–2.18 рассчитано по: Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Основные характеристики территорий области. 2019: стат. сб. / Вологдастат. Вологда, 2020. 247 с.							

Согласно данным Росстата и Реестра административно-территориальных единиц Вологодской области за 2000–2019 гг. численность сельских населенных пунктов (СНП) сократилась на 390 единиц и на начало 2020 г. составила 7854. За период между двумя Всероссийскими переписями населения (2002 г. и 2010 г.) 541 сельский населенный пункт в Воло-

годской области остался без жителей (из них 35 СНП были исключены из реестра административно-территориальных единиц); на 182 единицы выросло количество СНП с числом жителей менее 10 человек.

Эти негативные тенденции обусловлены угасанием развития какой-либо экономической деятельности (а соответственно социальной и инженерной инфраструктуры) в отдельных населённых пунктах области и целых сельских поселениях, особо обострившимся с 1990-х годов и сохраняющимся до настоящего времени.

Динамика численности населения определяется параметрами его естественного и миграционного движения. Так, несмотря на снижение естественной убыли населения за период с 2000 по 2019 г., уровень смертности во всех районах и городах по итогам 2019 г. по-прежнему превышал уровень рождаемости (табл. 2.2). В восьми районах области естественная убыль была выше уровня 2000 г. Наиболее неблагоприятная демографическая ситуация складывается в районах, удалённых от двух крупных городов, что обусловлено также существенными различиями в уровне и качестве развития медицины в городской и сельской местности области, заметным неравенством этих территорий в качестве жизни и комфортности проживания.

Таблица 2.2. **Коэффициенты естественного (ЕП) и миграционного (МП) прироста населения, промилле**

Муниципальный район, городской округ	2000 г.		2019 г.		Муниципальный район, городской округ	2000 г.		2019 г.	
	ЕП	МП	ЕП	МП		ЕП	МП	ЕП	МП
5 районов с самым высоким значением показателя естественного прироста населения					В среднем по районам	-10,1	0,8	-8,0	0,6
Вологодский	-5,8	-2,0	-4,1	2,6					
Шекснинский	-9,1	1,9	-5,1	3,6					
Никольский	-10,0	-1,1	-5,9	-4,9	г. Вологда	-4,3	-0,5	-0,1	-5,0
Нюксенский	-5,0	0,1	-6,0	7,8					
Сокольский	-11,1	-5,5	-6,4	-1,4					
5 районов с самым низким значением показателя естественного прироста населения					г. Череповец	-4,1	3,5	-2,9	-2,5
Сямженский	-9,8	9,3	-11,2	-1,8					
Белозерский	-10,6	-1,6	-11,6	-1,7					
Чагодощенский	-17,2	8,1	-11,6	0,8	В среднем по области	-7,2	1,2	-4,5	-1,8
Харовский	-14,3	1,5	-15,1	-1,7					
Вашкинский	-10,3	1,2	-16,8	-3,2					
Примечание. Здесь и в последующих таблицах этого параграфа представлены данные о 5 муниципальных районах с самым высоким и самым низким (худшим) значением показателя по итогам 2019 г.									

В 2000–2018 гг. существенно увеличился миграционный отток населения из большинства районов области. Хотя в 2019 г. ситуация немного улучшилась и в 12 районах отмечался уже миграционный прирост (табл. 2.2), однако в целом она оставалась нестабильной: в 2018 г. миграционный прирост был зафиксирован лишь в одном районе, а в ряде районов наблюдался значительный отток (более 10 человек в расчёте на 1000 жителей). Наибольший миграционный отток наблюдался в районах, наиболее удалённых от двух крупных городов области. Такая ситуация объясняется главным образом тем обстоятельством, что данные территории характеризуются, как правило, заметно более низким уровнем экономического развития, что приводит к миграции жителей в два городских округа или более развитые районы области, а также и за ее пределы.

Основу экономики большинства районов Вологодской области составляет агропромышленный комплекс, формирующий занятость в сельской местности, поступления в бюджетную систему, а в определённой мере и развитие отдельных элементов инфраструктуры. Уровень сельхозпроизводства Вологодской области специализирующейся на молочно-мясном животноводстве, позволяет на 100% обеспечить ее население основными видами продовольственных ресурсов, характерными для данной климатической зоны: область перекрывает собственную потребность в молоке в 2 раза, в яйце – в 1,7 раза, в картофеле – в 2 раза.

На развитие АПК Вологодской области в постсоветский период повлияло множество факторов, из которых наиболее значимы неблагоприятные природно-климатические условия для ведения высокоэффективного сельскохозяйственного производства, сокращение объёмов государственной поддержки АПК, разрушение многих производственных, кооперационных связей и рынков сбыта продукции сельского хозяйства, недостаток кадров в данной отрасли, обусловленный низким уровнем оплаты труда.

За 2000–2019 гг. среднедушевой объём производства продукции сельского хозяйства вырос в сопоставимой оценке лишь в 6 районах области (прирост от 3 до 76%) и в среднем по региону отмечалось снижение значений показателя (на 10,4%; табл. 2.3). Более чем в 2 раза производство сократилось в Бабушкинском, Нюксенском, Вашкинском, Сямженском, Вожегодском, Бабаевском, Вытегорском районах. В пяти районах (Кадуйском, Вожегодском, Сокольском, Бабаевском, Вытегорском) по итогам 2019 г. объём производства сельхозпродукции в расчёте на 1 жителя более чем

в 3 раза ниже среднерайонного уровня. Следовательно, можно говорить фактически о разрушении данной отрасли в этих территориях региона.

Таблица 2.3. **Объем производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах 2019 г.), тыс. руб. на душу населения**

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>			
Вологодский	191,8	188,9	98,5	Кадуйский	37,0	18,7	50,6
Грязовецкий	87,4	153,5	175,7	Вожегодский	38,2	16,5	43,2
Шекснинский	84,5	94,7	112,0	Сокольский	26,5	16,4	61,8
Устюженский	57,1	78,5	137,5	Бабаевский	55,3	13,4	24,3
Череповецкий	146,8	75,1	51,2	Вытегорский	28,4	8,3	29,3
<i>В среднем по всем районам области</i>					69,9	62,6	89,6

В то же время стабильными лидерами по развитию сельского хозяйства в области остаются Вологодский, Грязовецкий и Шекснинский районы. Череповецкий же район утратил за 19 лет свои позиции, что во многом вызвано значительным спадом производства в подотрасли свиноводства (закрыт ряд крупных свиноводческих комплексов).

Производственная база молочно-мясного скотоводства за исследуемый период сократилась. поголовье крупного рогатого скота в целом по области уменьшилось на 47,6% (с 317 до 166 тыс. голов; табл. 2.4). Самые высокие темпы снижения значений данного показателя наблюдаются в трех отдаленных районах – Вытегорском, Бабушкинском и Бабаевском.

Таблица 2.4. **Поголовье КРС во всех категориях хозяйств, тыс. голов**

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>			
Вологодский	57,39	41,87	73,0	Бабаевский	9,54	1,23	12,9
Грязовецкий	26,28	29,76	113,2	Сямженский	5,16	1,08	20,9
Череповецкий	24,97	12,72	50,9	Вашкинский	5,30	0,89	16,7
Шекснинский	15,37	11,30	73,5	Бабушкинский	7,40	0,82	11,1
Тотемский	15,43	9,77	63,3	Вытегорский	5,53	0,64	11,6
<i>Итого по районам области</i>					316,97	166,09	52,4

При этом отмечается увеличение поголовья крупного рогатого скота в четырех пригородных районах (Вологодском, Грязовецком, Череповецком, Шекснинском) – с 39 до 58%. Это обусловлено наличием крупных

рынков сбыта продукции данных районов (города Вологда и Череповец и рынки других субъектов РФ), более развитой социальной и инженерной инфраструктурой, а также направленностью государственной поддержки сельского хозяйства прежде всего на крупные и эффективные предприятия, большинство из которых и сосредоточены в пригородных районах области. К сожалению, поголовье КРС в Вашкинском, Бабушкинском и Вытегорском районах насчитывает менее 1000 голов.

За анализируемый период валовой сбор зерновых и зернобобовых в хозяйствах всех категорий в среднем по районам сократился на 12%, в 20 районах – ещё существеннее (в 11 районах – более чем в 2 раза; табл. 2.5). В Вытегорском районе уже в течение нескольких лет не выращиваются зерновые и зернобобовые культуры, а их валовой сбор в Вожегодском, Бабушкинском и Сямженском районах в 2019 году составил менее 500 тонн. По итогам 2019 г. на четыре пригородных района приходилось 61% областного валового сбора зерновых и зернобобовых культур (в 2000 г. – 52%).

Таблица 2.5. **Валовой сбор зерновых и зернобобовых культур в хозяйствах всех категорий**, тыс. тонн

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>			
Вологодский	51,47	68,01	132,1	Чагодощенский	4,10	0,57	14,0
Грязовецкий	27,56	29,55	107,2	Вожегодский	2,56	0,40	15,7
Шекснинский	26,90	23,06	85,7	Бабушкинский	2,71	0,25	9,3
Кирилловский	9,35	10,17	108,8	Сямженский	2,20	0,02	0,9
Сокольский	7,68	8,45	110,1	Вытегорский	0,37	0,00	0,0
<i>Итого по районам области</i>					220,34	192,75	87,5

Что касается молочного производства, то объем молока, произведенного в хозяйствах всех категорий региона, увеличился на 13,3% (с 495 до 561 тыс. тонн). Однако в хозяйствах, функционирующих в муниципалитетах восточной, северной и северо-западной частей области, наблюдался спад производства: в Сямженском районе – в 10,4 раза, в Вытегорском – в 6,9 раза, в Вожегодском, Бабаевском, Бабушкинском – в 3,9–6,4 раза (табл. 2.6). Рост производства отмечается лишь в 10 районах (Грязовецком, Вологодском, Шекснинском, Великоустюгском, Тотемском, Кирилловском, Устюженском, Чагодощенском, Верховажском и Междуреченском). При этом доля пригородных районов в производстве молока увеличилась с 46% в 2000 г. до 61% в 2019 г.

Таблица 2.6. **Производство молока в хозяйствах всех категорий**, тыс. тонн

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>			
Вологодский	104,1	148,3	142,5	Вожегодский	10,4	2,7	25,6
Грязовецкий	59,3	118,8	200,3	Бабаевский	13,3	2,4	17,7
Тотемский	25,2	41,6	165,1	Бабушкинский	10,7	1,7	15,6
Череповецкий	38,4	37,7	98,2	Вытегорский	9,6	1,4	14,5
Шекснинский	25,4	37,4	146,9	Сямженский	6,8	0,7	9,6
<i>Итого по районам области</i>					494,9	560,6	113,3

За исследуемый период объем производства мяса (реализации скота и птицы на убой) в хозяйствах всех категорий снизился во всех районах области, за исключением Шекснинского и Грязовецкого (в целом по области – на 44%; табл. 2.7). В 2019 г. по сравнению с 2000 г. в Череповецком, Бабаевском Вашкинском, Вытегорском, Белозерском, Кичменгско-Городецком и Нюксенском районах мяса получено в 4–9 раз меньше. Доля пригородных районов в производстве мяса увеличилась с 57 до 75%.

Таблица 2.7. **Реализация скота и птицы на убой в живой массе в хозяйствах всех категорий**, тыс. тонн

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>			
Шекснинский	10,13	15,78	155,8	Бабаевский	1,68	0,30	18,1
Вологодский	17,44	11,10	63,7	Вытегорский	1,34	0,30	22,1
Грязовецкий	4,38	6,28	143,2	Усть-Кубинский	0,95	0,27	27,9
Череповецкий	16,46	1,80	11,0	Кадуйский	0,63	0,24	37,4
Никольский	3,14	1,53	48,9	Вашкинский	0,76	0,15	19,8
<i>Итого по области</i>					84,59	46,91	55,5

Переходя к сфере промышленного производства, отметим, что основной объём (85,0% в 2019 г.) отгрузки продукции, выполненных работ, услуг приходится на два городских округа – Вологду и Череповец. В районах сфера производства развита слабо: только в Кадуйском, Шекснинском, Грязовецком районах объём отгрузки продукции в расчёте на 1 жителя превышает 500 тыс. руб. (табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Объем отгрузки продукции (в сопоставимых ценах 2019 г.),**
тыс. руб. на душу населения

Муниципальный район, городской округ	2016 г.	2019 г.	2019 г. к 2016 г., %	Муниципальный район, городской округ	2016 г.	2019 г.	2019 г. к 2016 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				В среднем по районам	193,8	243,3	125,5
Кадуйский	764,4	895,9	117,2				
Шекснинский	242,7	580,4	239,1				
Грязовецкий	399,3	534,3	133,8	г. Вологда	295,1	392,0	132,8
Сямженский	191,0	382,8	200,4				
Чагодощенский	173,0	349,6	202,0				
<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>				г. Череповец	1564,2	1909,8	122,1
Междуреченский	729,6	36,5	5,0				
Бабушкинский	24,2	34,5	142,3				
Тарногский	22,8	28,4	124,6	В среднем по области	590,3	736,1	124,7
Кичменгско-Городецкий	24,4	28,0	114,7				
Усть-Кубинский	23,0	24,6	107,4				

В то же время в семи районах значение данного показателя не превышает и 50 тыс. руб. Наиболее низкий уровень развития промышленного производства характерен для районов, удалённых от двух крупных городов области.

Во всех районах области функционируют предприятия лесного комплекса, пищевой и перерабатывающей промышленности. В Сокольском районе достаточно развито целлюлозно-бумажное производство, в Чагодощенском – стекольная промышленность, в Кадуйском районе – электроэнергетика, в Бабаевском, Нюксенском, Грязовецком, Тотемском районах – транспортировка нефти и газа; в районах агломерации представлены предприятия по производству металлических и пластмассовых изделий и конструкций, а также машиностроительные предприятия.

За 2000–2019 гг. в муниципальных районах области объем розничного товарооборота в расчете на 1 жителя в сопоставимых ценах увеличился в 3 раза (табл. 2.9). Во многом это вызвано активным развитием во всех районах и городских округах области сферы торговли, в том числе открытием магазинов федеральных торговых сетей. Наибольшее значение среднечисловому объему розничного товарооборота по итогам 2019 г. достигнуто в Кирилловском, Грязовецком, Великоустюгском районах (свыше 150 тыс. руб.). В этих территориях развиты сфера туризма, виды экономической деятельности с относительно высоким уровнем оплаты труда, что формирует достаточно высокий платежеспособный спрос населения.

Таблица 2.9. **Объем розничного товарооборота (в сопоставимых ценах 2019 г.),**
тыс. руб. на душу населения

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				В среднем по районам	41,7	126,3	303,1
Кирилловский	56,7	174,1	306,7				
Грязовецкий	37,8	165,3	437,0				
Великоустюгский	51,3	159,7	311,2	г. Вологда	68,9	214,5	311,2
Харовский	34,0	148,6	437,0				
Тотемский	58,1	141,0	242,8				
<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>				г. Череповец	56,3	201,0	356,8
Череповецкий	48,5	101,6	209,6				
Междуреченский	38,2	100,6	263,2				
Усть-Кубинский	33,4	93,2	278,9	В среднем по области	51,7	170,7	330,2
Верховажский	36,9	93,0	252,4				
Вологодский	33,5	85,5	255,2				

Самое низкое значение данного показателя в последние годы отмечается в Вологодском районе, что во многом обусловлено пригородным положением (большая часть его жителей приобретают товары в г. Вологде), а также тем, что ряд организаций торговли могут быть зарегистрированы в городе, соответственно по нему и будут отражаться статистические результаты их деятельности.

Достаточно активно развивается сфера жилищного строительства. Так, объем ввода в действие жилых домов в среднем по районам увеличился с 0,14 кв. м/чел. в 2000 г. до 0,55 кв. м/чел. в 2019 г., или в 4 раза (табл. 2.10).

Таблица 2.10. **Объем ввода в действие жилых домов, кв. м на душу населения**

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., раз	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., раз
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				В среднем по районам	0,14	0,55	4,0
Череповецкий	0,15	1,61	10,5				
Вологодский	0,15	1,36	9,3				
Усть-Кубинский	0,24	0,89	3,7	г. Вологда	0,24	0,60	2,5
Шекснинский	0,12	0,63	5,2				
Великоустюгский	0,06	0,52	8,7				
<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>				г. Череповец	0,13	0,34	2,7
Бабушкинский	0,11	0,24	2,1				
Верховажский	0,15	0,22	1,4				
Сокольский	0,16	0,21	1,3	В среднем по области	0,16	0,50	3,2
Харовский	0,11	0,18	1,6				
Вожегодский	0,05	0,13	2,5				

В 6 районах области темпы роста данного показателя еще выше. В 2019 году наибольшее его значение было достигнуто в Вологодском и Череповецком районах (более 1 кв. м на 1 жителя) во многом благодаря развитию агломерационных процессов на данных территориях; наименьший – в Харовском и Вожегодском районах (менее 0,2 кв. м).

Что касается ситуации с местными бюджетами, то в 2019 г. по сравнению с 2006 г. выросла бюджетная обеспеченность (налоговые и неналоговые доходы бюджета муниципального района в расчёте на 1 жителя) в сопоставимых ценах во всех муниципальных районах (в среднем по районам – в 1,87 раза; табл. 2.11). В городах Вологде и Череповце, наблюдалось существенное снижение значений данного показателя. Улучшение ситуации в подавляющем большинстве районов обусловлено прежде всего закреплением за районами дополнительных нормативов отчислений от НДФЛ, передачей в местные бюджеты транспортного налога и ряда акцизов, а ухудшение ситуации в двух крупных городах – наоборот, снижением доли отчислений от НДФЛ в бюджеты городских округов.

Таблица 2.11. Бюджетная обеспеченность налоговыми и неналоговыми доходами бюджета района (городского округа) в расчёте на 1 жителя (в сопоставимых ценах 2019 г.), тыс. руб.

Муниципальный район, городской округ	2006 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г., %	Муниципальный район, городской округ	2006 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				В среднем по районам	5,7	10,7	187,1
Вытегорский	5,2	15,7	301,9				
Сямженский	4,3	15,1	354,2				
Вашкинский	4,9	15,0	308,8	г. Вологда	32,8	10,9	33,4
Верховажский	4,1	14,2	349,4				
Нюксенский	6,3	13,4	211,2				
<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>				г. Череповец	26,0	12,3	47,3
Сокольский	6,5	8,2	126,6				
Харовский	4,5	7,8	171,0				
Белозерский	7,5	7,6	101,5	В среднем по области	17,3	11,2	64,8
Устюженский	3,3	7,5	229,0				
Великоустюгский	6,6	6,9	104,2				

В 2019 г. размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы (без субъектов малого предпринимательства) в 14 рай-

онах области был ниже, чем в городах Вологде и Череповце. Лидерство Кадуйского и Бабаевского районов по данному показателю объясняется развитием в них видов экономической деятельности с высоким уровнем оплаты труда (обрабатывающие производства; обеспечение электрической энергией, газом и паром; строительство; транспортировка и хранение). В Устюженском, Кичменгско-Городецком и Никольском районах размер заработной платы был более чем на 15% ниже среднерайонного уровня (табл. 2.12), что вполне закономерно, так как эти районы занимают одни из последних мест и по общему уровню социально-экономического развития.

Таблица 2.12. **Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата, руб.**

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.
5 районов с самым высоким значением показателя			В среднем по районам	1746	34829
Кадуйский	2611	47143			
Бабаевский	1800	45873			
Вытегорский	2283	43813	г. Вологда	2441	43222
Нюксенский	1769	42957			
Грязовецкий	1885	39934			
5 районов с самым низким значением показателя			г. Череповец	3960	54083
Бабушкинский	1312	30598			
Тарногский	1373	29687			
Устюженский	1521	29296	В среднем по области	2562	43917
Кичменгско-Городецкий	1210	28530			
Никольский	1243	26561			
Примечание: 2000 г. – по полному кругу организаций, 2019 г. – без субъектов малого предпринимательства.					

Острую проблему представляет также обеспеченность населения врачами, которая ниже в среднем в 2,3 раза нормативного значения (41 чел. на 10 тыс. чел. населения²). За исследуемый период обеспеченность врачами существенно не изменилась: рост значений данного показателя в среднем по районам составил 2,5%, однако в семи районах и г. Вологде произошло его снижение (табл. 2.13).

² Данный норматив был утвержден распоряжением Правительства РФ от 03.07.1996 г. № 1063-р «О социальных нормативах и нормах», однако документ утратил силу с 22 декабря 2017 года в связи с изданием Распоряжения Правительства РФ от 22.12.2017 г. № 2905-р. При этом новый аналогичный норматив не утвержден каким-либо нормативно-правовым актом.

Таблица 2.13. **Обеспеченность населения врачами**, чел. на 10 тыс. чел. населения

Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %	Муниципальный район, городской округ	2000 г.	2019 г.	2019 г. к 2000 г., %
<i>5 районов с самым высоким значением показателя</i>				В среднем по районам	17,8	18,2	102,5
Великоустюгский	30,0	28,4	94,6				
Тарногский	15,4	26,0	169,6				
Нюксенский	16,8	22,7	135,5	г. Вологда	67,3	60,0	89,2
Бабаевский	20,7	22,6	109,1				
Вашкинский	17,4	21,6	123,9				
<i>5 районов с самым низким значением показателя</i>				г. Череповец	39,0	39,8	101,9
Грязовецкий	11,9	14,4	121,2				
Вытегорский	15,0	13,5	89,9				
Никольский	10,0	13,4	134,9	В среднем по области	34,7	35,5	102,4
Кадуйский	17,7	12,7	71,7				
Череповецкий	14,4	12,2	84,5				

Таким образом, исследование показывает, что неодинаковая готовность районов области к рыночным преобразованиям наряду с различиями в ресурсах обусловили существенную дифференциацию между районами и городскими округами по основным параметрам социально-экономического развития (табл. 2.14). Наибольшие различия между муниципалитетами области в последние годы отмечаются по объёму производства промышленной продукции (отгрузки, товаров и услуг) и инвестиций в основной капитал. Обращает на себя внимание факт более чем двукратного увеличения к 2019 г. (до 23 раз) по сравнению с 2000 и 1991 годами различий между районами по объёму производства сельхозпродукции, что свидетельствует о фактическом разрушении в постсоветский период данной отрасли в ряде территорий региона. Значимы различия между муниципальными районами области по величине заработной платы (2 раза в 2019 г.) и обеспеченности населения врачами (2,3 раза), что приводит к неравным условиям жизни населения и возможностям самореализации в разных территориях региона.

Нарастание различий между муниципальными образованиями Вологодской области во многом было обусловлено и существенной неравномерностью динамики их развития по ключевым социально-экономическим параметрам (производство промышленной и сельскохозяйственной продукции, объём инвестиций) (табл. 2.15).

Таблица 2.14. Показатели дифференциации муниципальных районов, городских округов Вологодской области по основным параметрам их социально-экономического развития

Параметр	Показатель оценки вариации	1991 г.	2000 г.	2010 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Объём производства промышленной продукции на душу населения (1991–2010 гг.), объём отгрузки продукции (2017–2019 гг.) на душу населения	Макс/мин (районы), раз	29,9	100,4	507,5	29,8*	31,1*	36,4*
	Макс/мин (с ГО), раз	33,2	115,6	1543,2	82,3*	84,7*	77,5*
	Коэффициент вариации (районы), %	79,3	77,9	84,4	79,3*	77,9*	84,4*
Объём производства сельскохозяйственной продукции на душу населения	Макс/мин (районы), раз	10,1	9,2	19,8	19,1	19,0	22,7
	Коэффициент вариации (районы), %	69,0	56,6	68,5	67,3	67,3	70,0
Объём инвестиций в основной капитал в расчёте на 1 жителя	Макс/мин (районы), раз	2,5	7,8	50,4	389,5*	143,3*	573,6*
	Макс/мин (с ГО), раз	2,5	7,8	50,4	389,5*	143,3*	573,6*
	Коэффициент вариации (районы), %	25,3	70,1	99,3	266,9*	114,9*	120,7*
Оборот розничной торговли в расчёте на 1 жителя	Макс/мин (районы), раз	1,3	2,3	1,8	2,1	2,0	2,0
	Макс/мин (с ГО), раз	1,6	2,5	2,3	2,5	2,5	2,5
	Коэффициент вариации (районы), %	6,4	22,7	15,6	16,9	17,4	17,4
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	Макс/мин (районы), раз	1,3	2,2	1,6	2,0*	1,8*	1,8*
	Макс/мин (с ГО), раз	1,7	3,3	2,2	2,2*	2,1*	2,0*
	Коэффициент вариации (районы), %	7,6	18,8	14,1	16,8*	15,2*	15,2*
Обеспеченность населения врачами в расчёте на 10 000 населения	Макс/мин (районы), раз	2,8	3,0	3,0	3,2	2,9	2,3
	Макс/мин (с ГО), раз	5,8	6,8	6,2	6,6	5,8	4,9
	Коэффициент вариации (районы), %	22,1	25,7	25,1	23,8	22,9	21,5
Примечание. Макс/мин – соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя среди всех анализируемых территорий; «районы» – значение показателя по муниципальным районам области; «с ГО» – значение показателя по всем муниципальным районам и городским округам области. * Без учёта субъектов малого предпринимательства.							

Таблица 2.15. **Изменение основных экономических показателей в районах и городских округах Вологодской области, раз**

Район (городской округ)	ПП 2015 г. к 1991 г.	СХ 2019 г. к 1995 г.	И 2013 г. к 1991 г.	Район (городской округ)	ПП 2015 г. к 1991 г.	СХ 2019 г. к 1995 г.	И 2013 г. к 1991 г.
Бабаевский	↓3,9	↓7,1	↓4,3	Нюксенский	↑1,4	↓8,3	↓12,1
Бабушкинский	↓4,5	↓4,1	↓21,2	Сокольский	↓1,4	↓2,2	↓2,7
Белозерский	↑1,7	↓3,3	↓3,1	Сямженский	↓2,4	↓3,7	↓3,1
Вашкинский	↑1,6	↓3,7	↓7,7	Тарногский	↑2,3	↓1,6	↓5,9
Великоустюгский	↓1,3	↓3,0	↓4,3	Тотемский	↓1,5	↓1,1	↓8,9
Верховажский	↓1,9	↓3,2	↓5,8	Усть-Кубинский	↓5,2	↓1,9	↓2,3
Вожегодский	↓1,9	↓4,0	↓29,4	Устюженский	↓2,6	↑1,01	↓5,4
Вологодский	↑2,7	↑1,1	↓7,2	Харовский	↓1,5	↓3,3	↓1,1
Вытегорский	↑3,7	↓5,1	↓2,5	Чагодощенский	↑1,1	↓1,4	↓1,3
Грязовецкий	↓2,0	↑1,3	↓2,0	Череповецкий	↑1,3	↓2,8	↓5,8
Кадуйский	↑3,4	↓2,2	↑5,0	Шекснинский	↓1,5	↓1,04	↓4,6
Кирилловский	↓5,8	↓1,4	↓3,6	г. Вологда	↑1,8	-	↓1,2
Кичменгско-Городецкий	↓6,2	↓3,5	↓22,2	г. Череповец	↑1,02	-	↓1,01
Междуреченский	↑1,2	↓1,9	↓14,7	По области	↑1,3	↓1,5	↓1,8
Никольский	↓1,04	↓2,5	↓5,7				
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.							

Согласно этим данным, развитие территорий региона характеризовалось в исследуемый период разнонаправленными тенденциями: в ряде районов отмечался рост промышленного производства (в Кадуйском районе – ещё и рост инвестиций), но в большинстве их значения всех приведенных показателей снизились.

Комплексную оценку социально-экономического развития муниципальных образований можно дать на основе расчёта интегрального показателя уровня их социально-экономического развития и на основе этого группировки (типологизации) муниципалитетов. Полученная типология может быть использована для целей реализации дифференцированного подхода к мерам государственной поддержки территорий с разным уровнем развития.

Результаты расчетов интегрального показателя³, отражающего уровень социально-экономического развития районов Вологодской области, позволяют утверждать, что в целом в 2000–2019 гг. ситуация в ряде

³ Расчёт проводился по методике, представленной в: Социально-экономическое развитие муниципальных районов. (2000–2018 гг.). Выпуск 7. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2020. 79 с.

муниципалитетов региона несколько ухудшилась. Если в 2000 и 2010 гг. к группе с низким уровнем развития относились лишь 8 районов, то в 2018–2019 гг. – уже 11–12 (табл. 2.16). В то же время количество районов с высоким уровнем развития сократилось с 6 до 5.

Таблица 2.16. Ранжирование районов Вологодской области по значениям интегрального индекса социально-экономического развития

Муниципальный район	2000 г.		2010 г.		2018 г.		2019 г.		2010 г. к 2000 г., +/-	2019 г. к 2010 г., +/-	2019 г. к 2000 г., +/-
	Абс. знач.	Ме- сто	Абс. знач.	Ме- сто	Абс. знач.	Ме- сто	Абс. знач.	Ме- сто	Место	Место	Место
Шекснинский	1,222	5	1,595	1	1,570	1	1,556	1	4	0	4
Грязовецкий	1,147	7	1,132	6	1,364	2	1,399	2	1	4	5
Вологодский	1,405	2	1,310	5	1,363	3	1,353	3	-3	2	-1
Кадуйский	1,655	1	1,439	3	1,259	5	1,347	4	-2	-2	-3
Сокольский	1,265	4	1,329	4	1,222	6	1,194	5	0	-2	-1
Бабаевский	0,930	12	0,909	12	1,034	9	1,145	6	0	3	6
Череповецкий	1,354	3	1,056	7	1,009	10	1,126	7	-4	-3	-4
Нюксенский	0,928	13	0,784	19	0,937	13	1,079	8	-6	6	5
Чагодощенский	1,202	6	1,446	2	0,999	11	1,064	9	4	-9	-3
Великоустюгский	1,141	8	1,047	8	1,069	8	1,042	10	0	0	-2
Тотемский	1,036	9	0,960	10	1,313	4	0,997	11	-1	6	-2
Тарногский	0,861	17	0,901	13	0,995	12	0,920	12	4	1	5
Харовский	0,895	14	0,979	9	0,868	14	0,891	13	5	-5	1
Междуреченский	0,840	19	0,869	15	1,117	7	0,872	14	4	8	5
Кирилловский	0,872	16	0,865	16	0,838	15	0,871	15	0	1	1
Устюженский	0,857	18	0,883	14	0,818	17	0,842	16	4	-3	2
Белозерский	0,878	15	0,861	17	0,809	18	0,824	17	-2	-1	-2
Сямженский	0,755	24	0,725	23	0,792	19	0,822	18	1	4	6
Верховажский	0,766	22	0,779	20	0,831	16	0,805	19	2	4	3
Вашкинский	0,937	11	0,749	21	0,775	20	0,790	20	-10	1	-9
Вытегорский	0,957	10	0,857	18	0,773	21	0,787	21	-8	-3	-11
Усть-Кубинский	0,813	21	0,955	11	0,765	22	0,774	22	10	-11	-1
Бабушкинский	0,756	23	0,715	24	0,722	25	0,760	23	-1	-1	0
Вожегодский	0,818	20	0,715	25	0,729	23	0,745	24	-5	2	-4
Никольский	0,693	26	0,741	22	0,728	24	0,745	25	4	-2	1
Кичменгско-Городецкий	0,709	25	0,649	26	0,705	26	0,711	26	-1	0	-1
Среднее	0,988	-	0,971	-	0,977	-	0,979	-	-	-	-
Уровень социально-экономического развития районов области в таблице выделен следующим цветом:											
Высокий		Выше среднего		Средний		Ниже среднего		Низкий			

В 2000–2019 гг. *ухудшение социально-экономического положения отмечено в 8 районах* (Череповецкий, Великоустюгский, Тотемский, Чагодощенский, Устюженский, Белозерский, Вашкинский, Вытегорский). В группы с более высоким уровнем развития за этот период переместились 4 района (Грязовецкий, Нюксенский, Междуреченский, Бабаевский).

Следует отметить, что социально-экономическое развитие районов с низким и ниже среднего уровнем развития отличается множеством проблем. *Однако по некоторым показателям муниципальные образования данных групп находятся среди лидеров.* Например, Вытегорский район в 2019 году занимал 1 место среди районов области по собственным доходам местного бюджета на душу населения и 3 место – по размеру заработной платы; Вашкинский район – 3 место по собственным доходам населения в расчёте на 1 жителя и 2 место – по обеспеченности больничными койками, а Верховажский и Никольский районы – 2 и 4 место в области по коэффициенту рождаемости; Кичменгско-Городецкий и Устюженский районы – 1 и 2 место по обеспеченности населения жильём, Сямженский район – 2 место по собственным доходам населения и 4 место по объёму отгрузки продукции.

К основным факторам, которые оказывают позитивное влияние на районы Вологодской области с высоким уровнем социально-экономического развития, относятся выгодное экономико-географическое положение (близость к ёмкому региональному рынку сбыта продукции); агломерационные процессы и система расселения (стягивание экономической деятельности, населения и других ресурсов к крупным городам); диверсифицированная структура хозяйства (в них представлены виды экономической деятельности, имеющие неплохой потенциал для развития); более высокая степень развития рыночной, производственной и социальной инфраструктуры; достаточно высокий уровень развития человеческого капитала (благоприятная демографическая ситуация, уровень жизни населения выше, чем во всех остальных районах, и т.п.); хорошо налаженное взаимодействие с региональными органами государственной власти.

К основным факторам, определяющим низкий уровень развития ряда территорий области, относятся: крайне невыгодное экономико-географическое положение (удаленность от главных городов области, от крупных транспортных магистралей, от рынков сбыта собственной продукции); низкий уровень диверсификации экономики; низкий уровень обеспечен-

ности объектами производственной, транспортной и социальной инфраструктуры; низкий уровень жизни населения. Всё это постепенно приводит к снижению экономической активности, значительному оттоку населения и нарастанию признаков депрессии.

Таким образом, проведённый нами анализ показал существенные различия районов Вологодской области по основным параметрам социально-экономического развития. За 2000–2019 гг. отмечалось усиление внутри-региональной дифференциации, достигающее в ряде случаев критических значений и приводящее к потере не только некоторых производств в муниципалитетах, но и даже населенных пунктов. Отмечается увеличение концентрации экономической активности, а также населения в двух городских округах (Вологда и Череповец) и прилегающих к ним районах (Вологодский, Череповецкий, Шекснинский, Грязовецкий, Сокольский).

Далее рассмотрим основные параметры, характеризующие состояние, уровень саморазвития муниципальных образований Вологодской области.

В соответствии с методическим подходом, описанным в предшествующей главе, *первым критерием для выявления саморазвивающихся муниципалитетов* может быть превышение темпов роста (абсолютных и среднегодовых) значений показателей в муниципалитете по сравнению со средним значением по субъекту РФ в течение длительного периода. *Вторым критерием саморазвития* будет бюджетная самостоятельность муниципальных образований: доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в структуре доходов местного бюджета – более 50%, доля дотаций в структуре доходов местного бюджета – 0% или не более 5%.

Следует отметить, что в Вологодской области отрасли промышленности фактически не являются фактором саморазвития районов, в отличие от сельскохозяйственного производства, которое распространено в той или иной мере во всех муниципалитетах региона. В таблице 2.17 представлены среднегодовые темпы роста физических объёмов сельскохозяйственной продукции за 2000–2019 гг. в муниципальных районах Вологодской области, а также абсолютный прирост объёмов за данный период.

Данные таблицы свидетельствуют о том, что более высокие темпы роста объёмов сельскохозяйственной продукции за 2000–2019 гг. наблюдались в 6 районах области (Вологодском, Грязовецком, Кирилловском, Тотемском, Устюженском, Шекснинском). Соответственно эти районы являются в определённом смысле *саморазвивающимися*.

Таблица 2.17. **Темпы роста физических объёмов сельскохозяйственного производства в районах Вологодской области за 2000–2019 г.**

Район	Среднегодовой темп роста значений показателя, %	Δ среднеobl. *, п.п.	Темп роста значений показателя за весь период, %	Δ среднеobl. *, п.п.
Бабаевский	91,4	-7,1	18,1	-57,0
Бабушкинский	93,2	-5,3	26,3	-48,8
Белозерский	95,9	-2,6	44,8	-30,3
Вашкинский	93,8	-4,7	29,7	-45,4
Великоустюгский	97,4	-1,1	60,7	-14,4
Верховажский	96,6	-1,9	51,9	-23,1
Вожегодский	94,1	-4,4	31,8	-43,3
Вологодский	100,0	+1,5	100,4	+25,4
Вытегорский	92,2	-6,3	21,3	-53,8
Грязовецкий	101,4	+2,9	130,8	+55,7
Кадуйский	95,7	-2,8	43,6	-31,5
Кирилловский	98,8	+0,3	79,9	+4,9
Кичменгско-Городецкий	94,8	-3,7	36,2	-38,8
Междуреченский	98,0	-0,5	68,3	-6,7
Никольский	95,6	-2,9	42,1	-32,9
Нюксенский	94,2	-4,3	32,0	-43,0
Сокольский	96,4	-2,1	49,6	-25,5
Сямженский	94,2	-4,3	32,1	-43,0
Тарногский	97,1	-1,4	57,1	-17,9
Тотемский	99,8	+1,3	97,0	+21,9
Усть-Кубинский	95,3	-3,2	40,0	-35,0
Устюженский	100,0	+1,5	100,9	+25,8
Харовский	95,1	-3,4	38,8	-36,2
Чагодощенский	97,5	-1,0	61,3	-13,7
Череповецкий	96,1	-2,4	47,4	-27,6
Шекснинский	100,2	+1,7	104,5	+29,4
По области	98,5	-	75,0	-
* Δ – превышение (отставание) темпов роста показателя в районе по сравнению со средним по области значением. Источник: Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Основные характеристики территорий области. 2019: стат. сб. / Вологдастат. Вологда, 2020. 247 с.				

Рассматривая бюджетную самостоятельность муниципальных образований, можно отметить, что в 2019 г. по сравнению с 2006 г. во всех муниципальных районах области увеличилась доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в общем объёме доходов районного бюджета, однако в среднем по городским округам она сократилась на 29 п.п. (табл. 2.18). Так как в течение всего анализируемого периода наполняемость бюджетов более чем на 50% зависела от поступлений из областного бюджета, то с точки зрения финансовой самостоятельности *не приходится говорить о возможности саморазвития ни одного района и городского округа области.*

Таблица 2.18. **Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 2006–2019 гг., %**

Район (городской округ)	2006 г.	2009 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г., п. п.
Бабаевский	21,5	31,4	32,6	26,9	32,9	41,6	35,5	32,9	31,8	10,3
Бабушкинский	11,3	26,2	10,9	21,3	22,0	29,5	28,0	32,1	27,6	16,3
Белозерский	21,7	15,4	23,9	25,6	25,5	34,3	29,6	27,2	21,7	0,0
Вашкинский	12,4	11,9	12,2	22,7	26,8	33,7	32,8	32,3	22,8	10,4
Великоустюгский	22,4	19,6	17,9	26,6	25,9	18,2	22,9	22,6	19,8	-2,6
Верховажский	14,1	13,1	11,6	22,4	29,7	39,2	43,0	37,2	32,2	18,1
Вожегодский	12,2	11,3	11,8	27,2	28,5	40,9	41,2	39,9	30,7	18,6
Вологодский	20,4	19,3	17,3	38,1	34,4	48,8	50,2	42,2	33,4	13,0
Вытегорский	19,7	18,5	16,7	30,7	28,9	37,5	40,9	39,9	39,4	19,7
Грязовецкий	22,8	22,6	22,4	27,1	29,7	35,7	41,5	44,5	42,3	19,5
Кадуйский	19,8	19,1	20,2	29,9	28,1	34,2	36,2	37,6	33,2	13,4
Кирилловский	20,7	21,3	14,1	26,5	29,0	32,8	28,4	37,5	30,7	10,0
Кичменгско-Городецкий	12,8	13,0	12,0	24,2	23,7	34,9	31,4	29,1	26,6	13,7
Междуреченский	8,5	13,0	9,6	19,8	22,5	37,2	40,2	30,0	22,5	14,1
Никольский	10,8	15,1	14,1	21,7	23,8	32,2	29,5	29,2	27,4	16,7
Нюксенский	16,4	17,6	15,5	19,5	34,3	42,2	50,2	29,4	22,8	6,3
Сокольский	26,5	21,8	20,6	27,4	28,0	30,7	39,9	32,9	27,4	0,9
Сямженский	11,9	16,1	14,7	29,0	29,2	39,6	42,9	39,8	30,1	18,2
Тарногский	14,2	18,7	11,0	23,3	26,2	35,5	40,1	31,5	26,6	12,4
Тотемский	19,5	21,5	18,5	27,4	39,5	40,0	41,1	45,5	28,4	8,9
Усть-Кубинский	10,7	20,0	17,6	22,2	16,7	27,0	29,9	25,2	24,6	13,9
Устюженский	9,1	15,9	21,0	32,0	30,1	42,8	30,3	23,5	24,3	15,2
Харовский	15,1	10,7	8,6	27,9	27,4	26,9	30,0	25,1	20,9	5,8
Чагодощенский	16,9	20,6	21,5	28,7	24,6	32,1	38,1	30,8	23,7	6,8
Череповецкий	23,9	23,0	20,4	38,5	42,4	50,5	49,1	42,9	33,2	9,3
Шекснинский	31,8	27,5	32,3	28,4	36,6	45,3	50,0	44,5	34,5	2,7
<i>В среднем по районам</i>	<i>18,9</i>	<i>19,9</i>	<i>18,5</i>	<i>28,0</i>	<i>29,6</i>	<i>34,9</i>	<i>37,4</i>	<i>34,6</i>	<i>29,1</i>	<i>10,2</i>
г. Вологда	70,2	68,4	68,4	39,6	42,3	45,6	42,4	42,7	35,7	-34,6
г. Череповец	62,5	58,1	53,6	42,5	46,7	46,1	47,7	44,5	40,1	-22,4
<i>В среднем по городским округам</i>	<i>66,5</i>	<i>62,7</i>	<i>60,1</i>	<i>41,0</i>	<i>44,5</i>	<i>45,9</i>	<i>45,1</i>	<i>43,6</i>	<i>37,8</i>	<i>-28,6</i>
Источник: здесь и в таблице 2.19 рассчитано по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm										

В отношении дотаций в местные бюджеты следует отметить, что в 2012–2019 гг. в области реализовывалась практика их замены дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ (влиять на собираемость этого налога и рост поступлений могут и органы местного самоуправления). Поэтому некоторые районы, а также городские округа Вологда и Череповец не получали дотаций вообще: таких районов в 2013 г. было 14,

в 2015 г. – 3 (табл. 2.19). При этом доля дотаций по итогам 2019 г. в Вологодском, Вытегорском и Шекснинском районах области составляла менее 5%, соответственно в определённой степени их можно назвать *саморазвивающимися*. В 2017 г. в пяти районах области (Вологодский, Вытегорский, Сокольский, Череповецкий и Шекснинский) доля дотаций в структуре доходов местного бюджета была менее 5%. Следовательно, эти 5 районов можно также назвать *относительно саморазвивающимися*.

Таблица 2.19. **Доля дотаций в структуре доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 2006–2019 гг., %**

Район (городской округ)	2006 г.	2009 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2019 г. к 2006 г., п.п.
Бабаевский	32,8	20,4	16,1	5,3	9,3	17,4	20,3	9,6	-23,2
Бабушкинский	27,0	21,4	22,8	21,8	19,3	18,8	24,7	19,4	-7,6
Белозерский	23,4	17,9	12,1	6,2	11,8	23,2	31,1	23,4	0,0
Вашкинский	31,1	34,0	29,8	23,5	24,2	27,9	31,5	25,1	-6,0
Великоустюгский	31,3	31,1	24,9	9,8	10,8	20,0	30,3	23,4	-7,8
Верховажский	32,8	28,4	22,5	13,2	11,9	13,0	19,9	14,2	-18,5
Вожегодский	23,7	21,1	21,9	17,0	18,3	22,6	24,7	18,3	-5,4
Вологодский	23,8	18,2	15,6	0,0	1,9	0,4	9,2	2,9	-20,9
Вытегорский	27,0	16,6	15,4	0,0	0,6	1,1	7,2	2,7	-24,2
Грязовецкий	23,7	20,0	16,6	5,8	7,7	8,1	12,0	5,4	-18,3
Кадуйский	29,8	31,9	21,1	6,9	21,6	24,0	18,3	14,1	-15,7
Кирилловский	30,1	18,6	13,4	1,8	6,3	5,1	19,5	17,0	-13,1
Кичменгско-Городецкий	31,1	28,6	23,2	16,3	14,4	13,4	19,0	15,9	-15,2
Междуреченский	25,0	32,5	22,7	19,0	22,1	21,5	30,3	21,5	-3,5
Никольский	33,2	32,2	23,7	11,5	14,6	20,5	22,4	16,4	-16,8
Нюксенский	26,8	27,0	21,0	3,1	8,9	10,0	25,7	19,5	-7,3
Сокольский	30,2	24,2	21,1	1,7	8,4	4,1	12,2	6,9	-23,2
Сямженский	26,7	27,0	23,4	16,7	10,7	13,1	17,6	13,1	-13,6
Тарногский	34,5	32,6	23,9	17,0	18,2	15,4	23,6	19,6	-15,0
Тотемский	20,1	24,8	16,7	0,2	5,4	6,1	10,8	14,0	-6,1
Усть-Кубинский	20,0	20,3	15,9	14,2	20,8	28,9	29,5	25,8	5,8
Устюженский	34,9	27,5	19,3	8,7	9,4	17,8	27,4	24,5	-10,5
Харовский	30,7	20,9	13,7	14,0	20,9	27,5	32,5	27,5	-3,1
Чагодощенский	22,3	22,2	19,6	18,5	20,8	24,0	28,8	18,4	-3,9
Череповецкий	24,9	21,1	18,6	0,0	0,7	0,0	7,3	5,6	-19,3
Шекснинский	20,6	11,2	10,1	0,6	2,3	0,3	8,6	3,8	-16,7
<i>В среднем по районам</i>	<i>27,5</i>	<i>23,3</i>	<i>18,7</i>	<i>7,4</i>	<i>10,1</i>	<i>12,2</i>	<i>18,9</i>	<i>13,5</i>	<i>-14,0</i>
г. Вологда	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,6	3,7	0,3	0,3
г. Череповец	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5	2,1	1,0	1,0
<i>В среднем по городским округам</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,0</i>	<i>0,4</i>	<i>0,6</i>	<i>2,8</i>	<i>0,7</i>	<i>0,7</i>

Важным моментом является также исследование структуры расходов местных бюджетов, позволяющее оценить их направленность, возможности органов местного самоуправления в решении стратегических и тактических задач развития муниципалитетов. На рисунках 2.1 и 2.2 представлена структура расходов местных бюджетов муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 2006–2019 гг.

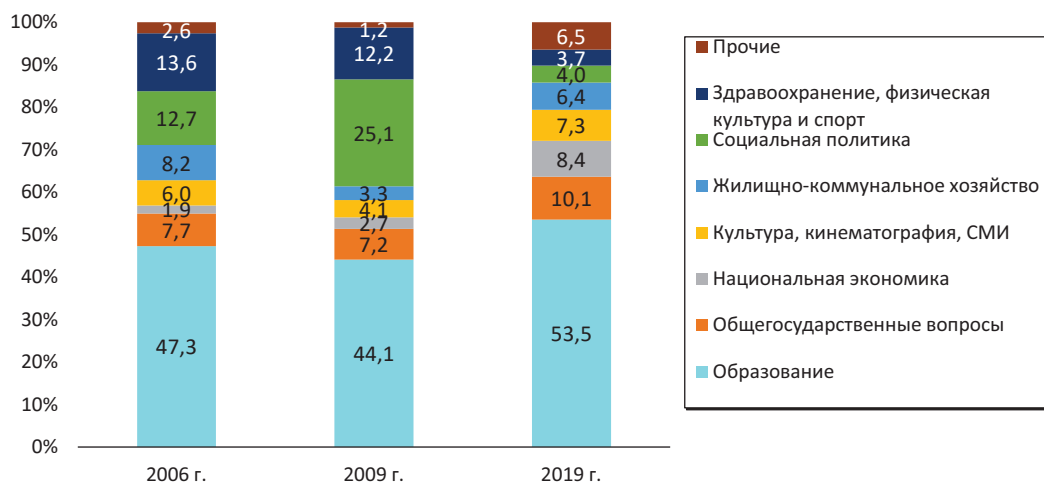


Рис. 2.1. Структура расходов бюджетов муниципальных районов Вологодской области в 2006–2019 гг., в % от общего объема расходов

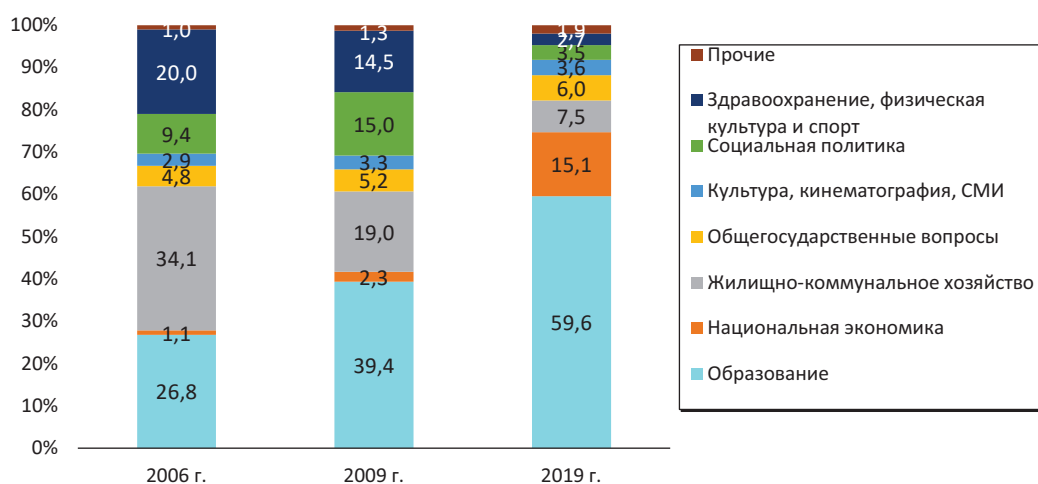


Рис. 2.2. Структура расходов бюджетов городских округов Вологодской области в 2006–2019 гг., в % от общего объема расходов

Как видно, большая часть расходов бюджетов районов и городских округов идёт на сферу образования и культуры, жилищно-коммунальное хозяйство, на общегосударственные вопросы (функционирование органов

и должностных лиц местного самоуправления) и национальную экономику (данные направления расходов составляют от 6 до 60% всех расходов местного бюджета). Детальный анализ расходов местного бюджета по разделу «национальная экономика» позволяет утверждать, что в основном это расходы на осуществление полномочий органов местного самоуправления в сфере транспорта и дорожного хозяйства, а на реальную поддержку и развитие экономики (в том числе и сельского хозяйства) остается менее 1% всех расходов.

Таким образом, в настоящее время подавляющая доля расходов местных бюджетов идёт на текущие расходы в рамках осуществления полномочий органами местного самоуправления. Отсюда пока ещё весьма ограничены их возможности в реализации стратегических приоритетов и задач муниципалитетов, создании условий для их саморазвития.

2.2. Особенности и перспективы функционирования в регионе института местного самоуправления

Возможности обеспечения и повышения уровня развития муниципальных образований во многом зависят от проводимой в стране и регионах социально-экономической политики, от результатов административных, экономических и иных реформ. В этой связи крайне актуальными представляются анализ и оценка итогов реформы местного самоуправления, начало которой было положено принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, выявление причин существующих проблем, определение перспектив развития МСУ. Отметим, что данная реформа была нацелена на то, чтобы приблизить муниципальный уровень власти к населению, к его интересам и потребностям, сделать его полноценным, самостоятельным, ответственным за определенный круг вопросов и полномочий в рамках проведения единой политики, ориентированной на решение комплексных задач развития страны.

В мае – ноябре 2020 года сотрудниками ФГБУН ВолНЦ РАН был проведен очередной опрос⁴ среди глав муниципальных образований Воло-

⁴ На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 120–210 глав муниципальных образований из 208–372 (в 2008–2018 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось на 164), что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2020 г. – по итогам 2019 года. В 2020 г. данное исследование проводилось в рамках гранта РФФИ и Правительства Вологодской области № 19-410-350010.

годской области (первый такой опрос был проведён в 2007 году по итогам 2006 года) по специально разработанной программе, включающей перечень вопросов, охватывающих различные аспекты социально-экономического развития и организации муниципального управления. В ходе исследования проанализированы изменения, произошедшие в муниципалитетах за прошедший год, и выявлены наиболее актуальные проблемы, препятствующие реализации Федерального закона № 131-ФЗ в полном объеме в текущем году.

Что касается отношения глав муниципалитетов в целом к реформе местного самоуправления, то результаты проведённого опроса свидетельствуют о снижении доли глав поселений, которые положительно оценивают результаты изменений, осуществляемых в рамках реформирования МСУ: с 78 до 60% в городских и с 64 до 41% в сельских поселениях (рис. 2.3). Главным образом это можно объяснить тем, что в 2006–2007 гг. у глав муниципалитетов имелись значительные позитивные ожидания от проводимой реформы, подкреплённые дополнительными и повышенными мерами государственной поддержки, а спустя 5–10 лет после начала реформы эти ожидания «растворились», цель формирования самодостаточного и независимого уровня власти полностью достигнута не была.

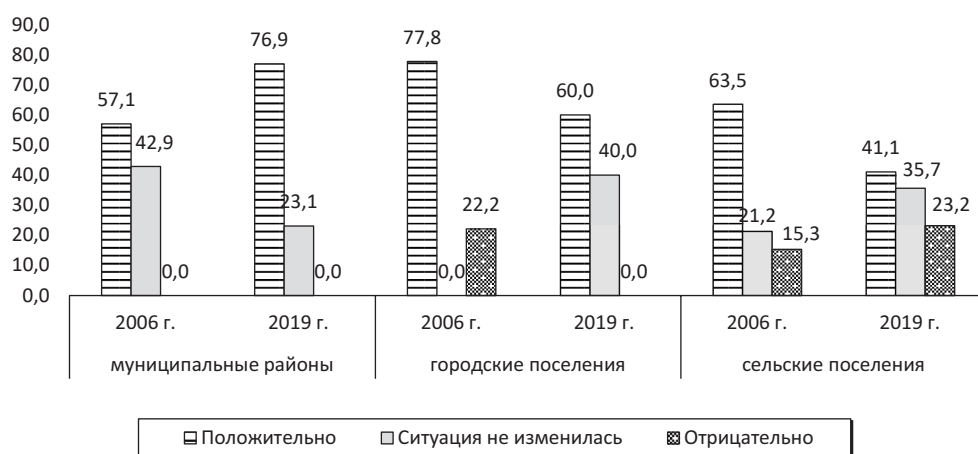


Рис. 2.3. Распределение ответов на вопрос «Как Вы оцениваете результаты изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления, применительно к Вашему муниципальному образованию?» (в % от числа ответивших)

Источник здесь и в таблицах 2.20–2.53: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ФГБУН ВолНЦ РАН, 2006–2020 гг. Результаты опроса за предыдущие годы опубликованы, например, в [69].

Наиболее сложная ситуация в муниципалитетах области сложилась в сфере демографии, экономики, трудоустройства населения, дорожно-транспортной инфраструктуры (от 25 до 68% респондентов указали на «плохое» и «очень плохое» состояние данных сфер; табл. 2.20).

Таблица 2.20. **Оценка состояния муниципального образования по нижеследующим параметрам по итогам 2019 г.** (в % от числа ответивших)

Параметр	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	хорошее	плохое и очень плохое	хорошее	плохое и очень плохое	хорошее	плохое и очень плохое
Демографическая ситуация	0,0	37,5	0,0	50,0	5,3	68,4
Диверсифицированность экономики	13,3	13,3	0,0	28,6	2,0	51,0
Трудоустройство	12,5	6,3	25,0	25,0	6,9	50,0
Экономическое развитие	31,3	0,0	0,0	37,5	3,7	46,3
Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры	18,8	25,0	0,0	62,5	0,0	44,6
Обеспеченность населения транспортными услугами	20,0	6,7	12,5	37,5	7,0	40,4
Обеспеченность населения услугами связи (Интернет, мобильная связь)	43,8	12,5	50,0	0,0	14,0	35,1
Доступность и качество услуг сферы здравоохранения	31,3	6,3	12,5	0,0	12,1	25,9
Материальное благосостояние населения	0,0	0,0	0,0	12,5	5,3	22,8
Жилищно-коммунальное обслуживание	6,3	6,3	12,5	25,0	8,6	22,4
Обеспеченность населения жильем	6,3	18,8	12,5	25,0	10,3	17,2
Обеспечение общественной безопасности	56,3	0,0	25,0	12,5	14,3	10,7
Экология	43,8	0,0	37,5	0,0	53,6	7,1
Доступность и качество услуг сферы образования	75,0	0,0	62,5	12,5	45,6	5,3
Отдых и культура	68,8	0,0	62,5	0,0	29,8	1,8

Одной из значимых проблем функционирования института местного самоуправления по-прежнему остаётся то, что у органов МСУ недостаточно возможностей для решения всех проблем и задач развития муниципалитетов. Это обусловлено как недостаточностью финансово-экономической базы, так и ограниченностью полномочий и бюрократическими препятствиями при взаимодействии с органами государственной власти. Так, главы отмечают, что меньше всего они могут повлиять на решение проблемы обеспечения населения жильем (в своих ответах на это указали 44% глав районов, 63% глав городских поселений и 37% глав сельских поселений; табл. 2.21), проблем в сфере ЖКХ (38, 38 и 39% соответственно),

дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения (25, 63, 31%), благоустройства территории (25, 38, 21%), безработицы и трудоустройства (19, 63, 44%), формирования экономической базы муниципалитета (19, 50, 36%), развития малого бизнеса (19, 13, 54%). Для сельских поселений проблемными сферами являются также транспорт и туризм.

Таблица 2.21. Распределение ответов респондентов на вопрос «Оцените, пожалуйста, возможности органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в следующих сферах в 2019 г. ... (в % от числа ответивших, выбравших варианты ответа «крайне низкие» и «низкие»)

Параметр	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Обеспечение населения жильем	43,8	62,5	36,8
Жилищно-коммунальное хозяйство	37,5	37,5	38,6
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения	25,0	62,5	31,0
Благоустройство территории	25,0	37,5	20,7
Проблема безработицы и трудоустройства	18,8	62,5	43,9
Формирование экономической базы муниципалитета	18,8	50,0	36,2
Развитие малого бизнеса	18,8	12,5	54,4
Охрана окружающей среды	18,8	12,5	32,8
Обеспечение общественного порядка	12,5	25,0	24,1
Обеспечение социальной защиты населения	12,5	0,0	25,9
Обеспечение жителей транспортными услугами	12,5	25,0	41,4
Повышение туристской привлекательности	6,7	12,5	50,9
Повышение уровня социальной активности населения	6,3	0,0	25,9
Организация отдыха и культуры	0,0	0,0	12,3
Обеспечение качественного образования	0,0	12,5	24,6

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объясняется нерешенностью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых, по мнению руководителей администраций, являются: недостаточность финансовых ресурсов; неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами; пассивность местного населения; несовершенство законодательства в целом; недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (табл. 2.22). Следует отметить, что перечень ключевых проблем в развитии муниципальных образований области на протяжении всего периода исследования (14 опросов глав) остаётся постоянным.

Таблица 2.22. Распределение ответов респондентов по итогам 2019 г. на вопрос «Оцените, пожалуйста, степень значимости факторов, которые мешают, по Вашему мнению, эффективному управлению муниципальным развитием» (в % от числа выбравших вариант ответа «очень значимы»)

Фактор	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Дефицит собственных источников доходов	81,3	87,5	83,9
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	68,8	75,0	70,2
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами	56,3	37,5	30,9
Пассивность местного населения	43,8	37,5	63,2
Зависимость от региональных органов управления	40,0	12,5	50,9
Наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления	37,5	25,0	41,1
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной, в первую очередь региональной власти	26,7	25,0	30,2
Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях	25,0	50,0	50,9
Отсутствие согласованности программных документов (на региональном и федеральном уровне), направленных на развитие муниципалитетов	18,8	12,5	30,0
Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	18,8	37,5	33,3
Недостаточность объектов имущества	14,3	12,5	29,1
Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (информации о налогоплательщиках и т.д.)	14,3	12,5	33,3
Неготовность и неумение органов местного самоуправления отстаивать интересы людей и территорий	14,3	37,5	32,1
Бюрократические проволочки органов государственной власти	13,3	12,5	48,1
Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории	13,3	37,5	40,0
Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений	0,0	37,5	29,6

Обеспечение муниципальных образований финансовыми ресурсами в объеме, достаточном для решения местных вопросов, выдвигалось в качестве одной из приоритетных целей реформирования. Однако, как показала практика, достичь существенных изменений не удалось, более того вследствие введения двухуровневой организации системы местного самоуправления проблема обеспеченности муниципалитетов собствен-

ными финансово-экономическими средствами еще более обострилась. В результате в большинстве муниципальных образований остро стоит проблема недостаточной обеспеченности финансовыми ресурсами. В тяжелой ситуации оказались городские и сельские поселения: соответственно 86 и 63% их глав в 2019 г. оценили как крайне низкую и низкую обеспеченность собственными доходами (табл. 2.23).

Таблица 2.23. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования собственными доходами и доходами всего» (в % от числа ответивших)

Муниципальные образования	Обеспеченность доходами в целом				Обеспеченность собственными доходами			
	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)
	2006 г.							
Муниципальные районы	40,0	40,0	0,0	20,0	85,8	14,2	0,0	0,0
Городские поселения	40,0	40,0	0,0	20,0	63,7	27,3	9,0	0,0
Сельские поселения	40,1	23,4	31,7	4,8	87,2	7,8	4,0	1,0
	2019 г.							
Муниципальные районы	0,0	31,3	56,3	12,5	0,0	53,3	33,3	13,3
Городские поселения	28,6	42,9	28,6	0,0	28,6	57,1	14,3	0,0
Сельские поселения	12,3	38,6	45,6	3,5	22,8	40,4	36,8	0,0

Вместе с тем, судя по данным анализа результатов опросов за 2006 и 2019 гг., позитивные изменения в обеспеченности муниципальных образований финансовыми средствами есть. Так, за рассматриваемый период времени выросла с 0 до 56% доля глав районов, указавших на среднюю наполняемость бюджета за счет собственных доходов, и сократилась до нуля доля районов с крайне низкой обеспеченностью.

Следует отметить, что по-прежнему все местные бюджеты в области формируются в основном за счет предоставляемых из вышестоящих бюджетов дотаций, субвенций и субсидий, однако даже с учетом финансовой помощи ресурсная обеспеченность местного самоуправления (доходами в целом) остается недостаточной (31% глав районов, 72% – городских и 51% – сельских поселений выбрали в 2019 г. варианты ответа «низкая» и «крайне низкая» обеспеченность).

Для расширения собственной финансово-экономической базы, по мнению глав, прежде всего необходимы более активное участие в соответствующих региональных и федеральных программах (на это указали более 63% всех опрошенных глав), поиск и концентрация инвестицион-

ных ресурсов на приоритетных направлениях развития экономики муниципалитета (от 22 до 63% респондентов), усиление мер воздействия на плательщиков, имеющих задолженность по платежам (64–75%), усиление контроля за поступлением платежей за аренду имущества и земли (13–44%; табл. 2.24).

Таблица 2.24. **Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, по Вашему мнению, необходимо предпринять органам местного самоуправления муниципального образования для расширения его финансово-экономической базы?»**
(в % от числа ответивших)

Мероприятие	Муниципальное образование		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Участвовать в соответствующих региональных и федеральных программах	62,5	62,5	72,7
Вести поиск инвестиционных ресурсов и концентрировать их на приоритетных направлениях развития экономики	62,5	50,0	21,8
Усилить меры воздействия на плательщиков, имеющих задолженность по платежам	50,0	75,0	63,6
Усилить контроль за поступлением платежей за аренду имущества и земли	43,8	12,5	43,6
Активизировать работы по технической инвентаризации и оценке объектов муниципальной собственности, государственной регистрации права муниципальной собственности и права аренды	31,3	37,5	23,6
Способствовать устранению инфраструктурных ограничений экономического роста	25,0	37,5	1,8
Совершенствовать взаимодействие с налоговыми органами	12,5	12,5	36,4
Внедрять механизмы самообложения граждан	12,5	12,5	14,5
Проводить инвестиционные форумы	12,5	12,5	3,6
Участвовать в предпринимательской деятельности	6,3	0,0	20,0

Важной задачей исследования было определение ресурсов, источников, механизмов, инструментов, которые влияют на саморазвитие территорий, то есть повышение их самостоятельности в обеспечении экономического роста, решения всех вопросов и проблем местного значения. В ходе исследования выявлено, что для муниципалитетов Вологодской области ключевыми ресурсами саморазвития являются эффективно функционирующие сельскохозяйственные и промышленные предприятия, объекты историко-культурного наследия и иные туристические объекты, земельный фонд, выгодное экономико-географическое положение муниципалитета, местные природные ресурсы, производственная, инженерная, комму-

нальная, социальная инфраструктура (данные варианты ответа выбрали более трети опрошенных глав районов; табл. 2.25). Для саморазвития поселений значимыми ресурсами являются также сеть учреждений социальной сферы и предприятия (предприниматели), оказывающие финансовую и иную помощь в решении местных проблем.

Таблица 2.25. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие собственные ресурсы могут стать в Вашем муниципальном образовании источниками его саморазвития (вовлечения в хозяйственный оборот и более активного и эффективного использования в целях повышения общего уровня социально-экономического развития муниципалитета)?» (в % от числа ответивших)

Ресурсы	Муниципальное образование		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Эффективно функционирующие сельскохозяйственные предприятия	68,8	14,3	50,9
Эффективно функционирующие промышленные предприятия	62,5	42,9	21,1
Объекты историко-культурного наследия и иные туристические объекты	56,3	42,9	22,8
Земельный фонд муниципалитета	50,0	42,9	50,9
Выгодное экономико-географическое положение муниципалитета	43,8	42,9	36,8
Местные природные ресурсы	37,5	28,6	42,1
Производственная, инженерная, коммунальная, социальная инфраструктура	37,5	42,9	8,8
Собственные доходы местного бюджета	31,3	14,3	29,8
Туристическая инфраструктура на территории муниципалитета (гостиницы, дома отдыха, гостевые дома, предприятия отдыха и развлечения, общественного питания, торговли, турфирмы и т.д.)	25,0	42,9	7,0
Кадровые ресурсы (квалифицированные специалисты в разных отраслях экономики, высокий уровень человеческого потенциала)	25,0	14,3	3,5
Эффективно функционирующая сеть учреждений социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальная защита населения)	25,0	42,9	35,1
Предприятия, предприниматели, оказывающие финансовую и иную помощь (спонсорскую, благотворительную) в решении местных проблем	25,0	57,1	42,1
Высокий потенциал самоорганизации жителей и их активность в осуществлении местного самоуправления, решения местных проблем	18,8	14,3	33,3

Судя по оценкам более чем трети опрошенных, приоритетными направлениями, способствующими повышению уровня саморазвития муниципалитетов, выступают: легализация «теневого бизнеса» на тер-

ритории муниципалитета, ликвидация недоимки по платежам в бюджет; закрепление за местными бюджетами дополнительных доходных источников; обеспечение сохранения, привлечения и закрепления квалифицированных кадров для экономики и социальной сферы; реализация мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования системы муниципального управления (табл. 2.26).

Таблица 2.26. Распределение ответов респондентов на вопрос «Реализация каких приоритетных направлений, на Ваш взгляд, способствует повышению уровня саморазвития Вашего муниципального образования (развития, решения вопросов местного значения преимущественно за счёт собственных средств и ресурсов)?»
(в % от числа ответивших)

Мероприятие	Муниципальное образование		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Легализация «теневого бизнеса» на территории муниципалитета, ликвидация недоимки по платежам в бюджет	81,3	57,1	41,1
Возможное закрепление за местными бюджетами дополнительных доходных источников	68,8	100,0	71,4
Обеспечение сохранения, привлечения и закрепления квалифицированных кадров для экономики и социальной сферы муниципалитета	62,5	42,9	32,1
Реализация мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования системы муниципального управления	37,5	14,3	19,6
Адекватная оценка собственных ресурсов и возможностей развития муниципалитета	31,3	42,9	21,4
Повышение гражданской активности населения в обсуждении и решении местных проблем (ТОСы, некоммерческие организации)	31,3	42,9	21,4
Устранение чрезмерного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти региона, а также иных контролирующих структур	25,0	0,0	39,3
Расширение полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования процессов экономического развития на местном уровне	12,5	28,6	42,9
Более активное развитие сотрудничества, в том числе хозяйственного, с другими муниципальными образованияами	6,3	14,3	16,1

По мнению большинства (более 60%) опрошенных глав районов и городских поселений Вологодской области, для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения необходимо более чем на 70% увеличить доходную базу местных бюджетов (табл. 2.27).

Таблица 2.27. Распределение ответов респондентов на вопрос «На сколько процентов, на Ваш взгляд, нужно увеличить доходную базу бюджета Вашего муниципального образования для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответа	Муниципальное образование		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
На 10–20%	0,0	0,0	0,0
На 20–30%	6,7	14,3	6,9
На 30–50%	26,7	14,3	17,2
На 50–70%	6,7	0,0	25,9
На 70–100%	20,0	14,3	27,6
Более чем на 100% (более чем в 2 раза)	40,0	57,1	15,5
Затрудняюсь ответить	0,0	0,0	6,9

Обеспеченность органов местного самоуправления соответствующим имуществом, объём доходов местных бюджетов и достаточность полномочий напрямую влияют на эффективность (результативность) действий органов власти по решению вопросов и проблем местного значения. По оценкам глав муниципальных образований, не имели эффекта действия органов местного самоуправления в следующих сферах: развитие малого бизнеса (в своих ответах на это указали 60% глав районов, 50% глав городских и 59% глав сельских поселений; обеспечение жителей транспортными услугами (53, 50, 51%), проблема безработицы и трудоустройства (47, 50, 53%), повышение туристской привлекательности (47, 38, 45%), обеспечение населения жильем (40, 75, 39%), формирование экономической базы муниципалитета (40, 75, 53%; табл. 2.28).

Таблица 2.28. Осуществлялись ли и насколько были эффективны в 2019 г. действия органов местного самоуправления в Вашем муниципальном образовании при решении нижеуказанных проблем? (в % от числа ответивших)

Проблема	Муниципальные образования					
	<i>муниципальные районы</i>		<i>городские поселения</i>		<i>сельские поселения</i>	
	<i>Действия были эффективны</i>	<i>Были действия, но не имели эффекта</i>	<i>Действия были эффективны</i>	<i>Были действия, но не имели эффекта</i>	<i>Действия были эффективны</i>	<i>Были действия, но не имели эффекта</i>
Развитие малого бизнеса	40,0	60,0	25,0	50,0	15,5	58,6
Обеспечение жителей транспортными услугами	46,7	53,3	50,0	50,0	28,1	50,9
Безработица и трудоустройство	53,3	46,7	37,5	50,0	26,3	52,6
Повышение туристской привлекательности	53,3	46,7	50,0	37,5	20,7	44,8

Проблема	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	Действия были эффективны	Были действия, но не имели эффекта	Действия были эффективны	Были действия, но не имели эффекта	Действия были эффективны	Были действия, но не имели эффекта
Обеспечение населения жильем	46,7	40,0	25,0	75,0	25,0	39,3
Формирование экономической базы муниципалитета	60,0	40,0	25,0	75,0	32,7	52,7
Обеспечение общественного порядка	46,7	33,3	62,5	37,5	57,9	24,6
Охрана окружающей среды	66,7	33,3	37,5	62,5	45,6	42,1
Дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения	66,7	33,3	37,5	62,5	58,6	36,2
Оказание жилищно-коммунальных услуг	71,4	28,6	37,5	62,5	40,4	42,1
Повышение уровня социальной активности населения	76,9	23,1	62,5	37,5	37,9	56,9
Обеспечение социальной защиты населения	85,7	14,3	62,5	37,5	62,5	23,2
Обеспечение качественного образования	92,9	7,1	50,0	50,0	40,0	21,8
Организация отдыха и культуры	93,3	6,7	87,5	12,5	78,2	18,2
Благоустройство территории	93,3	6,7	50,0	50,0	82,5	17,5

Для повышения эффективности функционирования института МСУ необходимо внедрение современных ключевых направлений в практику муниципального управления. Но наиболее инновационные и эффективные инструменты (внедрение механизмов частно-муниципального партнерства, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение технологии проектного управления) реализуются, по признанию глав, менее чем в трети районов и сельских поселений области. 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 внедрение новых инструментов.

Органами государственной власти Вологодской области в качестве одного из механизмов повышения саморазвития муниципальных образований, качества и эффективности решения вопросов и проблем местного значения провозглашалось объединение сельских поселений, которое

активно осуществлялось в области в 2008–2019 гг. Однако главами муниципалитетов эффективность процессов объединения поселений оценивается достаточно низко (среди опрошенных глав районов и сельских поселений лишь 36 и 15% указали на то, что в результате объединения произошло улучшение ситуации; табл. 2.29).

Таблица 2.29. **Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете произошедшие изменения на территории объединенных поселений (вопрос для глав укрупненных муниципалитетов)?»** (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Видю положительные изменения на всей территории объединенного муниципалитета	35,7	50,0	15,4
Никаких существенных изменений не произошло	50,0	25,0	38,5
В результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств	14,3	25,0	46,2

Что касается дальнейших изменений существующего муниципально-территориального устройства, то за них выступают 50% опрошенных глав районов и городских поселений, а также 31% глав сельских поселений (табл. 2.30).

Таблица 2.30. **Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, стоит ли пересмотреть систему муниципальных образований с целью создания новой административно-территориальной структуры более адекватной современным условиям (отвечающей требованиям финансовой самостоятельности)?»** (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Да, существующая система муниципалитетов не отвечает современным требованиям	50,0	50,0	24,1
Нет, так как лучше все равно не станет	12,5	0,0	51,7
Затрудняюсь ответить	37,5	50,0	24,1

Эффективным инструментом обмена опытом, совместного решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, разработки и реализации проектов служат различные формы взаимодействия муниципальных образований (горизонтальное и вертикальное сотрудничество власти между собой, а также взаимодействие предприятий и населения с соседними муниципалитетами). Наиболее рас-

пространственными являются такие формы взаимодействия между муниципалитетами области, как:

- организация и проведение совместных мероприятий, проектов (на это указали 88% опрошенных глав районов, 71% глав городских поселений и 28% глав сельских поселений; табл. 2.31);
- обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения (80, 71, 84%);
- маятниковая миграция (регулярные, ежедневные поездки населения из одного населённого пункта, места жительства, в другой на работу или учёбу и обратно) (47, 71, 39%).

Таблица 2.31. Распределение ответов респондентов на вопрос «В каких формах осуществляется взаимодействие Вашего муниципального образования с соседними (имеющими общие границы) муниципальными образованиями (поселениями, районами, городскими округами)?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	<i>Муниципальные районы</i>	<i>Городские поселения</i>	<i>Сельские поселения</i>
Организация и проведение совместных мероприятий, проектов	86,7	71,4	28,1
Обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения	80,0	71,4	84,2
Маятниковая миграция (регулярные, ежедневные поездки населения из одного населённого пункта, места жительства в другой на работу или учёбу и обратно)	46,7	71,4	38,6
В рамках заключённых соглашений с органами местного самоуправления	40,0	14,3	29,8
Наличие производственно-экономических связей между предприятиями, организациями из соседних муниципалитетов	40,0	14,3	10,5
Развитие передвижных форм обслуживания населения	13,3	14,3	3,5
Организация совместного обслуживания и развития инфраструктуры	6,7	14,3	8,8
Использование ресурсов (природных и др.) соседнего муниципального образования	6,7	14,3	7,0

В свою очередь приоритетными направлениями сотрудничества органов местного самоуправления муниципальных образований, по мнению глав, являются (данные варианты ответа выбрали более трети опрошенных глав районов): развитие производственно-экономических связей; совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.); решение проблем экологической безопасности; развитие отдельных видов экономической деятельности; развитие торговых связей (табл. 2.32).

Таблица 2.32. **Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие направления межмуниципального сотрудничества являются наиболее приоритетными для участия в нём Вашего муниципального образования?»** (в % от числа ответивших)

Направление	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Развитие производственно-экономических связей	60,0	42,9	18,9
Совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (дороги, связь, сфера обслуживания и др.)	40,0	42,9	28,3
Решение проблем экологической безопасности	33,3	28,6	13,2
Развитие отдельных видов экономической деятельности	33,3	0,0	9,4
Развитие торговых связей	33,3	42,9	9,4
Развитие взаимосвязей в законодательно-правовой сфере (объединение для защиты общих интересов на различных уровнях)	26,7	28,6	28,3
Передача полномочий для более эффективного их выполнения	20,0	14,3	37,7
Межмуниципальные гуманитарные контакты, взаимодействие в сфере культуры	20,0	14,3	17,0
Создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры, например создание единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжение, утилизации ТБО и др.	13,3	57,1	54,7
Взаимодействие в сфере образования, например создание школьных округов	13,3	0,0	3,8
Развитие передвижных форм обслуживания населения	13,3	0,0	17,0
Совместное использование природных ресурсов	6,7	14,3	17,0
Привлечение специалистов, обслуживающих несколько поселений	6,7	14,3	43,4

Главы муниципалитетов выступают за развитие более тесного сотрудничества с другими муниципалитетами по различным направлениям и в различных сферах, однако на практике реализуются пока лишь организационные и информационные формы сотрудничества. Во многом такая ситуация связана с наличием ряда законодательных, организационных, финансовых и иных проблем, препятствий, ключевыми из которых, по мнению глав муниципалитетов, являются: нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами; отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере; отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти; неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества; отсутствие финансовых возможностей для такого сотрудничества (табл. 2.33).

Таблица 2.33. **Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, по Вашему мнению, затрудняет развитие межмуниципального сотрудничества?»** (в % от числа ответивших)

Фактор	Муниципальные районы	Городские поселения	Сельские поселения
Нехватка подготовленных управленческих кадров, способных эффективно руководить этими процессами	73,3	83,3	38,2
Отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере	60,0	66,7	50,9
Отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти	46,7	33,3	23,6
Неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества	33,3	0,0	25,5
Отсутствие финансовых возможностей для такого сотрудничества	26,7	66,7	65,5
Отсутствие аналитической информации о возможностях и потребностях других муниципалитетов	26,7	16,7	25,5
Проблема разграничения имущества и собственности	26,7	33,3	20,0
Конкуренция между муниципальными образованиями за ресурсы, в первую очередь финансовые	13,3	0,0	21,8
Ограничения транспортно-инфраструктурного характера	6,7	50,0	18,2
Безынициативность органов местного самоуправления других муниципальных образований	6,7	16,7	16,4
Выстраивание барьеров со стороны районных органов властей	6,7	16,7	9,1

Эффективному функционированию местного самоуправления препятствует также *низкий кадровый потенциал работников органов МСУ*. Так, 29–38% опрошенных в 2019 г. глав районов указали на крайне низкую и низкую обеспеченность возглавляемого ими муниципалитета обеспеченными кадрами (табл. 2.34). По сравнению с уровнем 2006 г. заметного улучшения ситуации не наблюдается.

Таблица 2.34. **Распределение ответов руководителей администраций на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования кадрами»** (в % от числа ответивших)

Муниципальные образования	Обеспеченность кадрами			
	крайне низкая (0–30%)	низкая (31–60%)	средняя (61–90%)	высокая (более 90%)
2006 год				
<i>Муниципальные районы</i>	20,0	20,0	40,0	20,0
<i>Городские поселения</i>	20,0	0,0	80,0	0,0
<i>Сельские поселения</i>	27,4	12,9	42,0	17,7
2019 год				
<i>Муниципальные районы</i>	12,5	25,0	56,3	6,3
<i>Городские поселения</i>	14,3	14,3	57,1	14,3
<i>Сельские поселения</i>	10,3	25,9	48,3	15,5

Кадровые проблемы органов местного самоуправления во многом вызваны определенной непривлекательностью муниципальной службы для высококвалифицированных специалистов. Данная сфера характеризуется низкой оплатой труда и небольшими перспективами профессионального роста на муниципальном уровне, в целом непривлекательностью для молодёжи работы в сельской местности.

Далее проанализируем, как главы муниципалитетов оценивают реализуемую органами государственной власти Вологодской области политику по развитию муниципальных образований. Отвечая на вопрос о том, от кого в наибольшей степени зависит развитие муниципальных образований, главы выделяют в первую очередь органы государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, жителей муниципалитета и федеральные органы власти (рис. 2.4). Вызывает глубокое сожаление, что главы не видят своей значимой роли и роли бизнеса в развитии муниципалитетов.

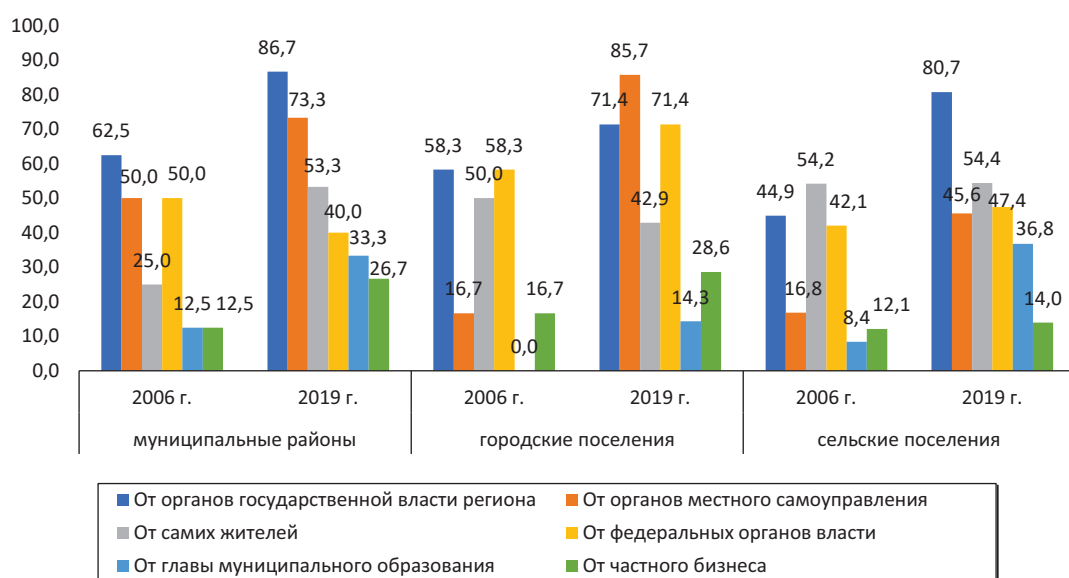


Рис. 2.4. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?» (в % от числа ответивших)

В 2019 году по сравнению с 2009 годом улучшились оценки, даваемые главами городских и сельских поселений относительно действий, предпринимаемых органами государственной власти области по отношению к муниципальным образованиям: доля негативных оценок (вариант ответа

«помощь была неэффективной») сократилась соответственно на 27 и 18 п.п. Вместе с тем позитивные изменения в отношении поддержки развития муниципалитетов по-прежнему отмечают не более половины глав сельских поселений (рис. 2.5).

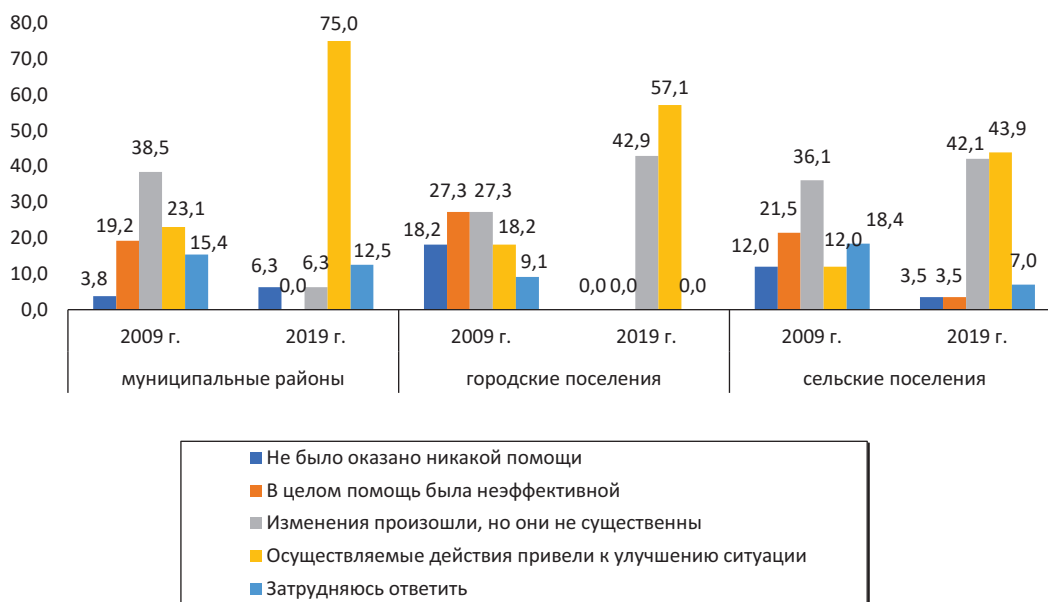


Рис. 2.5. **Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленные на поддержку муниципальных образований в ... году?»** (в % от числа ответивших)

Подчеркнем, что главами муниципалитетов оцениваются как неэффективные действия органов государственной власти области по целому ряду направлений региональной социально-экономической политики (на это указали более трети глав районов): стимулирование рынка жилья и жилищного строительства; снижение уровня безработицы; оптимизация распределения полномочий между региональными и муниципальными органами власти; пересмотр нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты; стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования; развитие внутреннего и въездного туризма (табл. 2.35). Половина глав сельских поселений считают неэффективными стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса, действия по созданию устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей, модернизации образования и здравоохранения в области.

Таблица 2.35. 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		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Стимулирование рынка жилья и жилищного строительства	50,0	62,5	45,7
Снижение уровня безработицы	46,2	25,0	62,7
Оптимизация распределения полномочий между региональными и муниципальными органами власти	46,2	14,3	40,8
Пересмотр нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты	46,2	37,5	49,0
Стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования	41,7	50,0	49,0
Развитие внутреннего и въездного туризма в области	38,5	25,0	30,0
Стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса	30,8	25,0	49,0
Создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей	25,0	25,0	51,1
Разграничение имущества между муниципальными образованиями	23,1	25,0	37,5
Экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов	23,1	12,5	17,3
Формирование регионального дорожного фонда	23,1	25,0	35,6
Поддержка сельскохозяйственного производства	16,7	25,0	40,8
Модернизация образования и здравоохранения в области	15,4	25,0	50,0
Развитие сети автомобильных дорог местного значения	13,3	37,5	46,3
Поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей	8,3	12,5	39,2
Развитие форм и механизмов поддержки и адресной целевой социальной помощи отдельным категориям населения	7,7	25,0	20,4
Обеспечение нормативно-правовой поддержки муниципальных органов власти	7,7	25,0	20,0
Закрепление за каждым районом куратора от региональных органов власти	7,7	12,5	33,3

В ходе опроса главам задавался вопрос о результативности их взаимодействия с региональными и федеральными органами власти. Большинство респондентов в 2019 году оценили результаты сотрудничества с указанными структурами только как низкие и удовлетворительные; исключение составили Департамент внутренней политики Правительства области (93% глав районов, 25% глав городских и 11% – сельских поселений

указали на высокую эффективность взаимодействия с данным органом), Департамент финансов (87, 25, 9% соответственно), Департамент строительства (80, 50, 18%), Департамент дорожного хозяйства и транспорта (80, 50, 22%), Департамент сельского хозяйства и продовольственных ресурсов (67, 13, 4%; табл. 2.36).

Таблица 2.36. **Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете эффективность взаимодействия с перечисленными ниже институтами?»**
(в % от числа ответивших)

Институт	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	Эффективность взаимодействия					
	низ- кая	высо- кая	низ- кая	высо- кая	низ- кая	высо- кая
Законодательное собрание Вологодской области	6,7	33,3	12,5	25,0	21,8	10,9
Департамент государственной службы и кадровой политики	6,7	33,3	12,5	25,0	19,6	8,9
Департамент внутренней политики Правительства области	0,0	93,3	0,0	50,0	14,0	17,5
Департамент финансов	0,0	86,7	0,0	50,0	14,5	21,8
Департамент экономического развития	0,0	50,0	0,0	12,5	36,4	3,6
Департамент стратегического планирования	14,3	28,6	0,0	0,0	50,9	0,0
Государственно-правовой департамент Правительства области	0,0	53,3	0,0	25,0	10,5	28,1
Департамент имущественных отношений	0,0	53,3	0,0	25,0	35,2	5,6
Департамент строительства	0,0	80,0	0,0	37,5	39,6	7,5
Департамент сельского хозяйства и продовольственных ресурсов	0,0	66,7	37,5	12,5	21,8	7,3
Департамент лесного комплекса	0,0	50,0	25,0	25,0	47,2	0,0
Департамент дорожного хозяйства и транспорта	0,0	80,0	0,0	50,0	33,3	1,9
Департамент социальной защиты населения	0,0	53,3	12,5	12,5	27,8	5,6
Департамент здравоохранения	0,0	20,0	12,5	0,0	36,5	1,9
Департамент образования	7,1	57,1	25,0	0,0	34,0	5,7
Департамент труда и занятости населения	7,1	21,4	12,5	0,0	36,0	0,0
Департамент топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области	7,7	61,5	0,0	50,0	15,1	18,9
Управление Федерального казначейства	6,7	26,7	0,0	37,5	20,4	16,7
Управление Федеральной налоговой службы	20,0	33,3	0,0	25,0	27,8	9,3
Главное управление МЧС по Вологодской области	7,1	42,9	0,0	37,5	16,7	9,3
Управление Роспотребнадзора по Вологодской области	0,0	35,7	12,5	12,5	18,5	11,1
Общественная палата Вологодской области	6,7	33,3	12,5	12,5	34,0	0,0
Корпорация развития Вологодской области	28,6	21,4	12,5	0,0	41,5	0,0
Государственная жилищная инспекция области	14,3	14,3	25,0	12,5	43,4	0,0
Комитет государственного заказа области	0,0	64,3	0,0	37,5	47,2	1,9
Органы местного самоуправления поселений	0,0	60,0	0,0	37,5	5,7	30,2

Окончание таблицы 2.36

Институт	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	Эффективность взаимодействия					
	низ- кая	высо- кая	низ- кая	высо- кая	низ- кая	высо- кая
Органы местного самоуправления районов	0,0	46,7	12,5	25,0	7,1	28,6
Инвестиционный уполномоченный района	13,3	33,3	12,5	12,5	36,7	4,1
Совет муниципальных образований Вологодской области	0,0	73,3	12,5	25,0	13,5	5,8
Местный бизнес	0,0	46,7	0,0	25,0	9,3	14,8
Средние профессиональные учебные заведения	14,3	35,7	25,0	12,5	38,8	0,0
Общественные объединения граждан	0,0	40,0	0,0	50,0	20,8	13,2
Политические партии	0,0	33,3	0,0	62,5	21,2	5,8
Молодежные объединения граждан (Молодежный парламент и др.)	0,0	43,8	0,0	50,0	26,4	11,3

Большинство глав поселений оценивают уровень взаимодействия с федеральными органами и органами государственной власти области как низкий в связи с тем, что данные органы, а также Корпорация развития и Общественная палата области напрямую взаимодействуют лишь с районными администрациями.

Весьма настораживает тот факт, что в оценках глав отмечается невысокая эффективность взаимодействия с местным бизнесом поселенческих администраций, а также общественных организаций, действующих на территории соответствующего муниципального образования. А именно эти субъекты входят в разряд стратегических субъектов развития территории. И поэтому налаживание эффективных взаимосвязей в рамках муниципально-общественно-частного партнёрства, безусловно, может стать фактором обеспечения саморазвития муниципалитетов.

Основными причинами низкой эффективности взаимодействия всех органов публичной власти, по оценкам глав, являются: финансовая зависимость самоуправления от органов государственной и прежде всего региональной власти (на это указали 79% руководителей муниципальных районов, 50% – городских и 70% – сельских поселений); отсутствие дифференцированной региональной политики по отношению к территориям с разным уровнем развития (57, 38 и 18% соответственно); гипертрофированный государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления (29,0 и 16%), отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах (21, 38 и 50%; табл. 2.37).

Таблица 2.37. **Распределение ответов респондентов на вопрос «Что, по Вашему мнению, в первую очередь препятствует эффективному взаимодействию между органами государственной власти и местного самоуправления Вологодской области?» в 2019 г.**
(в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
	78,6	50,0	69,6
Противоречивость системы разграничения полномочий	57,1	37,5	35,7
Отсутствие дифференцированной региональной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития	35,7	37,5	17,9
Гипертрофированный государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления	28,6	0,0	16,1
Отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах	21,4	37,5	50,0
Несвоевременное получение информации об изменениях в нормативно-правовых документах	14,3	12,5	23,2
Бюрократические проволочки и препоны со стороны региональных органов власти	14,3	12,5	19,6
Недостаток технических средств связи	14,3	12,5	17,9
Отсутствие заинтересованности у органов региональной власти в самостоятельном развитии муниципальных образований	14,3	0,0	23,2
Ориентация органов государственной власти на взаимодействие с районными администрациями	7,1	37,5	41,1
Существующие разногласия между муниципальными и региональными властями, нежелание последних согласовывать свои и муниципальные интересы	7,1	37,5	10,7

Главами городских и сельских поселений отмечается ориентация органов государственной власти на взаимодействие с районами (38–41% ответивших глав), приводящая к невозможности своевременно реагировать на нужды поселений, к искажению реальной ситуации, ограничению равенства прав муниципальных образований.

Одним из направлений внутрирегиональной политики в последнее десятилетие являются процессы оптимизации (ликвидация, реорганизация, объединение, сокращение штатов) учреждений социальной сферы, которые наиболее массово в 2017–2019 гг. затронули общеобразовательные школы, а также учреждения культуры и библиотеки (более трети всех респондентов выбрали данные варианты ответа; табл. 2.38).

Таблица 2.38. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос: «Проводилась ли в Вашем муниципальном образовании в 2017–2019 гг. оптимизация (ликвидация, реорганизация, объединение, сокращение штатов) следующих учреждений социальной сферы?»** (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Общеобразовательные школы	62,5	66,7	40,4
Учреждения культуры и библиотечного обслуживания	43,8	33,3	52,6
Медицинские учреждения	31,3	16,7	24,6
Оптимизация не проводилась	31,3	33,3	29,8
Учреждения социальной защиты и социального обслуживания	18,8	33,3	14,0

В ходе опроса глав муниципалитетов выявлено, что процессы оптимизации учреждений социальной сферы зачатую ведут к недостаточности численности данных учреждений для качественного предоставления услуг населению муниципалитетов, особенно это касается медицинских учреждений (63% опрошенных глав районов и 41% глав сельских поселений указали на недостаточность их количества; табл. 2.39).

Таблица 2.39. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Считаете ли Вы достаточным количество учреждений социальной сферы в Вашем муниципальном образовании для качественного и оперативного предоставления соответствующих услуг населению?»** (в % от числа ответивших)

Учреждения	Муниципальные образования								
	<i>муниципальные районы</i>			<i>городские поселения</i>			<i>сельские поселения</i>		
	Да	Нет	Затрудняюсь ответить	Да	Нет	Затрудняюсь ответить	Да	Нет	Затрудняюсь ответить
Общеобразовательные школы	100,0	0,0	0,0	71,4	14,3	14,3	83,9	12,5	3,6
Медицинские учреждения	37,5	62,5	0,0	71,4	14,3	14,3	58,9	41,1	0,0

Таким образом, в сложившейся ситуации необходима корректировка региональной политики области по отношению к муниципальным образованиям, её комплексный и согласованный характер. По мнению большинства глав, территориальная политика в регионе должна оптимально сочетать в себе выравнивание и стимулирование развития муниципальных образований (на это указали 81% глав районов, 88% – городских и 37% – сельских поселений; табл. 2.40). Вместе с тем 40% глав сельских поселений выступают только за выравнивающую политику.

Таблица 2.40. 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		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Оптимальное сочетание выравнивающей и стимулирующей политики	81,3	87,5	36,8
Выравнивание социально-экономических условий на всей территории региона	12,5	12,5	43,9
Выявление и первоочередная поддержка узловых точек роста (например, в соответствии с Концепцией развития сельских территорий)	6,3	0,0	7,0
Затрудняюсь ответить	0,0	0,0	12,3

Как считают главы, наиболее приоритетными и эффективными инструментами государственной территориальной политики должны быть (табл. 2.41):

- корректировка федерального законодательства в направлении закрепления за местным уровнем власти дополнительных источников доходов и чёткое установление сфер деятельности и полномочий органов местного самоуправления (от 72 до 87% опрошенных глав);
- замена дотаций местному бюджету дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ (от 54 до 75%);
- разработка совместно с муниципалитетами специальной государственной программы субъекта РФ по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государственной поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив (от 13 до 67%);
- установление межбюджетных отношений, учитывающих специальные особенности каждого муниципального образования (система коэффициентов) (от 49 до 63%).

Что касается приоритетов развития сельских территорий, то, по мнению глав, важно в первую очередь увеличить объёмы государственного финансирования строительства и реконструкции объектов социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности; в полной мере реализовывать государственную программу РФ «Комплексное развитие сельских территорий»; расширить формы и увеличить объёмы поддержки агропромышленного комплекса; вернуться к системе распределения студентов, обучавшихся на бюджетной основе, по муниципальным образованиям (данные направления выбрали более половины всех респондентов; табл. 2.42).

Таблица 2.41. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие наиболее приоритетные направления государственной политики окажут, на Ваш взгляд, наибольший эффект на развитие муниципальных образований в Вологодской области?» (в % от числа ответивших)

Направление политики	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Корректировка федерального законодательства в направлении закрепления за местным уровнем власти дополнительных источников доходов и чёткое установление сфер деятельности и полномочий органов местного самоуправления	86,7	75,0	71,9
Замена дотаций местному бюджету дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ	73,3	75,0	54,4
Разработка совместно с муниципалитетами специальной государственной программы субъекта РФ по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государственной поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив	66,7	12,5	31,6
Установление межбюджетных отношений, учитывающих специальные особенности каждого муниципального образования (система коэффициентов)	53,3	62,5	49,1
Активная деятельность Корпорации (агентства) развития региона во всех муниципальных образованиях субъекта РФ	26,7	0,0	10,5
Активное развитие кластеров в области (лесного, молочного, химического, машиностроительного, туристического)	26,7	62,5	21,1
Создание подразделений Корпорации развития в каждом муниципальном районе (городском округе)	20,0	12,5	1,8
Обязательный учёт и поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы	20,0	12,5	38,6
Распространение на постоянной основе лучших практик (методических материалов, рекомендаций, проведение совещаний, семинаров и т.д.) муниципального управления из опыта области и других регионов	20,0	25,0	26,3
Установление чётких сроков и регламента осуществления контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления	13,3	0,0	14,0
Включение территориального раздела в региональные Стратегии и Программы (целевые ориентиры, задачи и мероприятия по каждому муниципальному району, распределение средств по муниципальным образованиям)	6,7	25,0	22,8
Содействие (консультационное, методическое и пр.) организации различных форм межмуниципального сотрудничества	6,7	37,5	19,3
Создание в каждом муниципальном районе (городском округе) собственной корпорации (агентства) территориального развития	0,0	12,5	7,0

Таблица 2.42. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие наиболее приоритетные направления государственной политики окажут на Ваш взгляд, наибольший эффект на развитие сельских территорий Вашего субъекта РФ?»
(в % от числа ответивших)

Направление политики	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Увеличение объемов государственного финансирования строительства и реконструкции объектов социальной инфраструктуры (школы, больницы, амбулатории, ФАПы, дома культуры, учреждения социального обслуживания и др.) в сельской местности	75,0	57,1	71,9
Реализация государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (утв. Постановлением Правительства РФ от 31 мая 2019 г. № 696) и соответствующих государственных программ в субъектах РФ	68,8	28,6	52,6
Увеличение объемов государственного финансирования строительства и реконструкции объектов коммунальной, дорожной, транспортной и иной инженерной инфраструктуры в сельской местности	68,8	57,1	71,9
Расширение форм и увеличение объемов поддержки агропромышленного комплекса	62,5	42,9	45,6
Возвращение к системе распределения студентов, обучавшихся на бюджетной основе, по муниципальным образованиям в соответствии с их потребностями в кадрах	56,3	71,4	50,9
Реализация комплекса мер по укреплению финансово-экономических основ местных бюджетов	50,0	28,6	49,1
Расширение мер и числа получателей государственной поддержки для специалистов, переезжающих на работу в сельскую местность	43,8	42,9	54,4
Государственная поддержка сельскохозяйственной, потребительской и иной кооперации предприятий в сельской местности	25,0	28,6	22,8
Стимулирование развития гражданской активности в сельской местности (поддержка ТОСов, самообложения граждан, проектов местных инициатив, «Народного бюджета» и др.)	25,0	42,9	22,8
Расширение форм и увеличение объемов поддержки не сельскохозяйственных видов деятельности в сельских территориях (добыча полезных ископаемых, лесопромышленный комплекс, туризм, торговля и др.)	12,5	28,6	19,3
Реализация комплекса мер по снижению диспаритета цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию	12,5	0,0	14,0
Создание условий (нормативно-правовых, организационных, финансовых) для развития различных форм межмуниципального сотрудничества	0,0	0,0	0,0
Расширение полномочий органов местного самоуправления по регулированию социально-экономических процессов	0,0	0,0	26,3

Актуальной современной задачей является также обеспечение высокого уровня участия жителей муниципалитетов в процессах управления на местном уровне. Однако, по мнению большинства руководителей районов и сельских поселений, на протяжении 2006–2019 гг. активного участия населения в осуществлении местного самоуправления не наблюдается (преобладают варианты ответа «активность населения осталась без изменений»).

Основными формами проявления социальной активности и непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения выступают обращения в органы местного самоуправления по интересующим вопросам (на это указали 88% глав районов, 38% – городских и 72% – сельских поселений); инициативное бюджетирование (88, 75, 46% соответственно); участие в субботниках, спортивно-массовых и культурных мероприятиях (81, 63, 58%); голосование на выборах в органы власти разных уровней (69, 63, 56%; табл. 2.43).

Таблица 2.43. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Социальная активность населения Вашего муниципального образования проявляется преимущественно в каких формах?»** (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Обращение в органы местного самоуправления по интересующим вопросам	87,5	37,5	71,9
Инициативное бюджетирование (проект «Народный бюджет», самообложение граждан и др.)	87,5	75,0	45,6
Участие в субботниках, спортивно-массовых и культурных мероприятиях	81,3	62,5	57,9
Голосование на выборах в органы власти разных уровней	68,8	62,5	56,1
Публикации в средствах массовой информации	18,8	25,0	10,5
Участие в собраниях, общественных слушаниях, посвященных вопросам местного самоуправления	12,5	50,0	38,6
Оказание помощи в организации мероприятий (личное и финансовое)	12,5	37,5	28,1
Участие в социологических исследованиях (например, в опросах)	12,5	25,0	7,0
Организация и деятельность территориального общественного самоуправления	12,5	0,0	3,5
Формирование и функционирование общественных организаций, профсоюзов	6,3	0,0	1,8
Правотворческая инициатива, т.е. инициирование гражданами решений, направленных на повышение качества и уровня жизни	6,3	0,0	0,0

Что касается отношения глав муниципалитетов к ключевым изменениям в сфере местного самоуправления 2014–2019 гг., то около 50% всех опрошенных негативно оценивают переход к системе «сити-менеджеров» и избранию глав представительным органом из своего состава; 64% глав сельских поселений отрицательно оценивают сокращение количества вопросов местного значения сельских поселений и их решение на районном уровне; большинство респондентов оценивают результативность деятельности старост населённых пунктов лишь как удовлетворительную (табл. 2.44).

Таблица 2.44. **Отношение глав муниципальных образований Вологодской области к основным изменениям в сфере местного самоуправления 2014–2019 гг.**

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	сельские поселения	городские поселения
<i>Отношение к порядку избрания глав муниципалитетов, в соответствии с которым глава района, городского округа и городского поселения избирается представительным органом из своего состава, а глава местной администрации назначается по контракту</i>			
Положительное	37,5	13,8	25,0
Скорее положительное	0,0	19,0	25,0
Скорее отрицательное	37,5	22,4	50,0
Отрицательное	12,5	24,1	0,0
Ничего принципиально не изменилось	6,3	15,5	0,0
Не могу дать однозначного ответа до начала работы избранных таким способом глав	0,0	5,2	0,0
<i>Позволяет ли значительное сокращение с 2015 г. числа вопросов местного значения сельских поселений и исполнение их на районном уровне лучше решать местные проблемы?</i>			
Да	33,3	8,6	12,5
Скорее да	20,0	22,4	25,0
Скорее нет	26,7	39,7	25,0
Нет	20,0	24,1	0,0
Затрудняюсь ответить	0,0	5,2	37,5
<i>Оценка результативности деятельности старост населённых пунктов на территории Вашего муниципального образования</i>			
Высокая результативность	0,0	8,6	12,5
Удовлетворительная результативность	87,5	55,2	25,0
Низкая результативность	12,5	24,1	12,5
В муниципальном образовании пока нет старост населённых пунктов	0,0	8,6	37,5
Другое	0,0	3,4	12,5

Отрицательное отношение глав сельских поселений к сокращению числа вопросов местного значения можно объяснить тем, что при их

решении на районном уровне будут преобладать интересы прежде всего района и не всегда учитываться реальное положение дел на местах. Проблема несоответствия объема средств в местных бюджетах объёму полномочий решена путем кардинального перераспределением этих полномочий, а не укрепления финансово-экономических основ сельских поселений.

Подводя итоги очередного года реализации положений ФЗ № 131 в Вологодской области, можно сказать, что по-прежнему в функционировании института местного самоуправления на ее территории имеется множество проблем (недостаточность ресурсной базы, инертность местных жителей и др.), что сдерживает возможности саморазвития большинства муниципальных образований и эффективность функционирования самого института местного самоуправления. А для достижения позитивных результатов в развитии муниципалитетов требуется более трех лет (так считает 94% руководителей муниципальных районов, 87% – городских и 77% – сельских поселений; табл. 2.45).

Таблица 2.45. Распределение ответов респондентов на вопрос «Сколько, по Вашему мнению, необходимо времени для достижения позитивных результатов в развитии муниципалитета?» (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Менее 1 года	0,0	0,0	0,0
От 1 до 3 лет	6,3	12,5	23,2
От 3 до 5 лет	56,3	37,5	44,6
Более 5 лет	37,5	50,0	32,1

Таким образом, данные опросов глав муниципальных образований Вологодской области позволяют заключить, что на протяжении всего периода реформирования МСУ в Российской Федерации использовать потенциал этого института власти так и не удалось. Факторы, сдерживающие эффективность развития данного института, носят преимущественно внешний характер (несовершенство нормативно-правовой базы развития института местного самоуправления, централизация налогово-бюджетной системы, бюрократические препятствия во взаимодействии с органами государственной власти). В связи с этим необходима корректировка государственной политики по развитию института местного самоуправления, реализуемой на федеральном и региональном уровнях управления.

2.3. Практика реализации внутрирегиональной политики в Вологодской области

Рассмотрим основные направления деятельности органов государственной власти Вологодской области по поддержке развития муниципальных образований и укреплению их финансово-экономической самостоятельности в 2012–2019 гг.

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

Для развития инвестиционного потенциала муниципальных образований в области 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. были 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 *создана межведомственная рабочая группа*, целью которой является поиск возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты, а также межведомственные рабочие группы по сокращению задолженности и легализации заработной платы. 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, в 2015 г. взамен дотаций муниципальным образованиям было передано более 3,1 млрд. руб. НДФЛ. В результате этого половина муниципальных районов вышли на бездотационный уровень. Реализуются также мероприятия по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области: собственная доходная база местных бюджетов уже в 2013 году превысила уровень докризисного 2008 года на 1321,4 млн. рублей или на 11,6% [55].

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 поселений, в Никольском – на 3, в Грязовецком, Сокольском и Череповецком районах – на одно. Департаментом внутренней политики и Департаментом финансов разработаны инвестиционные (определен перечень реализуемых и предлагаемых к реализации проектов) и налоговые (выполнена оценка налогового потенциала, определены крупнейшие налогоплательщики в местные бюджеты) карты соответствующих муниципалитетов, разработаны инвестиционные паспорта районов и городских округов. В 2014–2019 гг. объединение поселений осуществлено и в других районах области.

5. 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. Так, в мае 2014 г. обучение по программе повышения квалификации «Муниципальное управление» прошли 84 жителя поселений области, ими разработано 64 проекта, а авторы 29 проектов получили гранты на реализацию своих идей [55].

6. Разработана подпрограмма «Развитие местного самоуправления на территории Вологодской области» государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 годы», в соответствии с которой предусматривается предоставления 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 проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» и «Лучший староста года».

7. В области на регулярной основе 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.

8. С 2013 по 2018 г. 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 отчет о результатах деятельности за прошедший год, который представляют общественности и экспертам. Публичная защита отчётов происходит при непосредственном участии Губернатора области или его заместителей. Все отчёты размещаются на сайте Губернатора области в открытом доступе [55; 56]. Оценить деятельность главы имеет возможность каждый член общества. Кроме того, в каждом районе и городском округе организуется бланочная оценка глав (жители могут заполнить соответствующие бюллетени, которые размещаются в различных организациях муниципалитета). Оценивают деятельность глав по итогам публичных отчётов и экспертные комиссии, в состав которых входят представители различных общественных организаций муниципалитетов, 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 (ранжирование) глав. Защита публичного отчета, а также полученные оценки позволяют выявить недостатки в работе глав муниципальных образований и разработать детальный план по повышению эффективности деятельности.

9. С 2018 года по инициативе Губернатора Вологодской области стал применяться новый формат взаимодействия с муниципалитетами – проведение *градостроительных советов*, в рамках которых с местными жителями и органами власти обсуждаются самые острые проблемы территорий. По итогу каждого совещания даются конкретные поручения по строительству, ремонту и реконструкции улично-дорожной сети, городской инфраструктуры, учреждений здравоохранения, образования и культуры. Губернатором области в 2018 – начале 2019 г. градостроительные советы были проведены во всех муниципальных районах и городских округах региона, в ходе которых выдано более 1000 поручений. Таким образом, будет сформирован так называемый «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 строитель-

ство, ремонты, реконструкция, разработка проектно-сметной документации, экспертизы и обследования [55].

В таблице 2.46 представлены основные результаты реализации поручений в рамках решений градостроительных советов.

Таблица 2.46. 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						

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 этим объектам должны быть выполнены в 2019 году, по наиболее масштабным объектам – в 2020–2024 годах. Объем капиталовложений в данные объекты составит суммарно 63,4 млрд. руб., что больше половины суммарного объема инвестиций в экономику области в 2018 г., а по некоторым районам объем инвестиций в рамках решений градсоветов в несколько раз превышает годовой объем инвестиций. В таблице 2.47 показано отношение жителей Вологодской области к проведению градостроительных советов.

Таблица 2.47. 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
<i>Знаете ли Вы о деятельности градостроительных советов, проходивших в Вашем населённом пункте (районе), по инициативе губернатора области О.А. Кувшинникова?</i>				
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
<i>Как Вы в целом оцениваете эффективность деятельности градостроительных советов, проходивших в Вашем городе (районе)? (в % от числа тех, кто знаком или что-то слышал)</i>				
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
<i>Готовы ли Вы принять участие в деятельности градостроительных советов?</i>				
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
<i>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).</i>				
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%.				

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

10. Ещё одним направлением внутрирегиональной политики области является *стимулирование инициативного бюджетирования*, которое представляет собой форму непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования определенной части бюджетных средств. В Вологодской области в рамках данной технологии с 2015 г. реализуется проект «Народный бюджет». В рамках данного проекта идеи, которые формируются на местах, финансируются за счет совместного участия населения, бизнеса, областного и местного бюджетов. Целью конкурсного отбора является определение муниципальных образований области, бюджетам которых будут предоставляться субсидии из областного бюджета на реализацию проектов.

Для участия в конкурсном отборе органы местного самоуправления муниципальных образований области направляют в порядке и сроки, указанные в извещении о проведении конкурсного отбора, заявку на участие в конкурсном отборе, к которой прилагаются следующие документы:

- гарантийное письмо, подписанное главой соответствующего муниципального образования области, содержащее обязательство предусмотреть в решении о бюджете этого муниципального образования области софинансирование проекта за счет средств местного бюджета;
- копии договоров пожертвования денежных средств муниципальному образованию области на цели софинансирования проекта, заключенных между соответствующим муниципальным образованием области и физическими лицами;
- в случае, если предусмотрено финансирование проекта за счет средств юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, – копии договоров пожертвования денежных средств муниципальному образованию области на цели софинансирования проекта, заключенных

между соответствующим муниципальным образованием, и индивидуальными предпринимателями, и (или) юридическими лицами;

– протокол или иной итоговый документ собрания граждан, назначенного и проведенного в порядке, определенном уставом и (или) муниципальными нормативными правовыми актами представительного органа городского или сельского поселения, на территории которого планируется реализация проекта, подтверждающий факт поддержки проекта населением этого городского или сельского поселения области;

– документы и материалы, содержащие дополнительную информацию о проекте, в том числе фото- и видеоматериалы (при наличии).

Как видно из таблицы 2.48, проект «Народный бюджет» получил активное развитие на территории Вологодской области в последние годы в связи с заинтересованной позицией региональных властей и постоянным увеличением софинансирования проектов из областного бюджета.

Таблица 2.48. **Динамика показателей проекта «Народный бюджет» в Вологодской области**

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2020 г. к 2015 г., раз
Количество поданных проектов, ед.	74	221	407	490	835	984	13,4
Количество поддержанных проектов, ед.	66	155	373	458	818	976	14,8
Областная субсидия, млн. руб.	10	20	50	60	90	210	21,0
Источники: данные Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области; Более полутора тысяч инициатив для проекта «Народный бюджет» предложили жители Вологодчины // Информационное агентство «Вологда Регион». URL: http://vologdaregion.ru/news/2020/11/10/bolee-polutora-tysyach-iniciativ-dlya-proekta-narodny-byudzh-et-predlozhili-zhiteli-vologodskoy-oblasti							

Вопросы, которые решаются проектами в рамках «Народного бюджета» в Вологодской области:

1. Вопросы ЖКХ (строительство колодцев, ремонт водопроводов, газопроводов, строительство тепловых сетей и т.д.) – 23% всех проектов в 2017 г.

2. Обеспечение населения услугами организаций культуры (ремонт домов культуры, приобретение оборудования для домов культуры, пошив сценических костюмов, развитие туризма в поселении) – 15%.

3. Строительство и ремонт детских площадок – 13%.

4. Прочее благоустройство (строительство пешеходных мостов, приобретение контейнеров, ремонт плотов и плотиков для полоскания, спил аварийных деревьев и т.д.) – 12%.

5. Развитие физической культуры и спорта (строительство спортивных площадок, ремонт и строительство катков, стадионов, ремонт ФОКов, приобретение спортивного оборудования) – 11%.

6. Ремонт и содержание уличного освещения – 9%.

7. Благоустройство мест массового отдыха – 6%.

8. Строительство и ремонт памятников – 6%.

9. Вопросы противопожарной безопасности – 4%.

10. Обеспечение населения услугами связи – 2%.

Данный проект положительно оценивается подавляющим большинством опрошенных глав муниципалитетов области (более 84% респондентов указали в своих ответах, что он «скорее да» или «да» позволяет эффективно решать проблемы развития муниципальных образований; табл. 2.49).

Таблица 2.49. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Позволяет ли, на Ваш взгляд, реализуемый в Вологодской области с 2015 г. проект «Народный бюджет» эффективно решать проблемы развития муниципальных образований?»** (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Да	50,0	50,0	43,8
Скорее да	45,0	40,0	38,4
Скорее нет	5,0	10,0	8,2
Нет	0,0	0,0	1,4
Затрудняюсь ответить, так как муниципальное образование пока в нём не участвовало	0,0	0,0	4,1

Проект «Народный бюджет ТОС» в г. Вологде. В рамках проекта каждый из 31-го ТОСа Вологды получит на реализацию важных для конкретной территории проектов суммы в размере 500 тыс. рублей, 1 млн. рублей, 1,5 млн. рублей или 2 млн. рублей. Объем средств зависит от площади территории и числа жителей, которые охватывает ТОС. Так, ТОС «Бывалово», насчитывающий 25 тысяч вологжан, получит 2 млн. рублей, а, например, ТОСу «Гагаринский», на территории которого проживает порядка 1800 человек, будет выделено 500 тысяч рублей. В общей сложности будет распределено 36 млн. рублей. Проект «Народный бюджет ТОС» будет реализован в несколько этапов. Первым этапом станет определение проблем, требующих решения в границах того или иного ТОС. Вначале жители путем голосования на территориях выберут три наиболее актуальные для их микрорайона проблемы. Они могут касаться различных тем, в том числе

ремонта дорог и тротуаров, освещения улиц, организации пешеходных переходов и ограждений вдоль дорог, установки и ремонта остановочных комплексов, создания детских и спортивных площадок и так далее. Также возможно благоустройство территорий, не вошедших в партийную программу «Городская среда». Для предложений, которые получают наибольшую поддержку, будет определен бюджет, способ и сроки реализации инициативы, с помощью городских властей разработан проект. Содействие в предварительной оценке инициатив ТОС окажет специально созданный оргкомитет. Кроме того, в работе будет помогать куратор из числа заместителей мэра, закрепленный за каждым из четырех городских округов. Каждый ТОС в срок до 1 декабря разработает не более трех проектов. Далее до 28 декабря их рассмотрит Общественный совет Вологды с привлечением специалистов и независимых экспертов. Поддержанные им проекты будут рекомендованы к реализации.

11. Одним из перспективных проектов, направленных на привлечение людей в сельскую местность, возврат в экономический оборот заброшенных сельскохозяйственных земель и в целом развитие сельских территорий, является *проект «Вологодский гектар»*.

С 1 апреля 2019 г. в Вологодской области заработала программа «Вологодский гектар», основанием для реализации которой является областной закон от 28.12.2018 г. № 4476-ОЗ «Об особенностях предоставления в собственность гражданам земельных участков из фонда перераспределения земель сельскохозяйственного назначения на территории Вологодской области». Цели реализации данного закона:

- вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения;
- создание условий для развития муниципальных образований области с учетом необходимости планирования и организации рационального использования земель, развития экономики, улучшения организации территорий на основании документов территориального планирования;
- создание условий для привлечения заинтересованных лиц на территории муниципальных образований для осуществления сельскохозяйственного производства.

Согласно закону о «вологодском гектаре» земельные участки площадью от 1 до 10 га будут предоставляться в собственность на безвозмездной основе совершеннолетним гражданам Российской Федерации, проживающим на территории РФ (исключение составляют участки для личного подсобного хозяйства, максимальная площадь которых – 2,5 га), и от 1 до 100 га – юридическим лицам, зарегистрированным на территории Россий-

ской Федерации и осуществляющим производство и (или) переработку сельскохозяйственной продукции. Земельные участки предоставляются однократно. Они могут быть использованы для следующих целей: растениеводство; выращивание зерновых и иных сельскохозяйственных культур; овощеводство, выращивание тонизирующих, лекарственных, цветочных культур; выращивание льна и конопли; животноводство; скотоводство; звероводство; птицеводство; свиноводство; пчеловодство; рыбоводство; научное обеспечение сельского хозяйства; хранение и переработка сельскохозяйственной продукции; ведение личного подсобного хозяйства на полевых участках; питомники; обеспечение сельскохозяйственного производства; сенокошение; выпас сельскохозяйственных животных.

В качестве пилотных районов были выбраны Вожегодский, Вашкинский и Никольский. По результатам инвентаризации администрациями «пилотных» районов площадь земель фонда перераспределения, возможная для предоставления: Вожегодский район – 1800 га, Вашкинский район – 300 га, Никольский район – 1200 га.

С 1 ноября 2019 г. желающие смогут получить землю также и в Бабаевском, Харовском, Вытегорском районах. Во второй этап программы включены земли трех районов, площадью 1500 га. Районы-участники 2 этапа отбирались по тем же критериям: наличие всех видов инфраструктуры – инженерная, транспортная, социальная, наличие фонда перераспределения земель сельхозназначения, из которого можно выбрать необходимые участки для предоставления населению в рамках этой программы, и готовность руководства муниципальных образований к работе по программе.

Основными этапами предоставления земельного участка являются:

1. Выбор заявителем земельного участка, определяя земельный контур из перечня территорий и (или) земельных участков в Государственной информационной системе «Вологодский гектар» (<http://gektar35.ru>).

2. Предварительное согласование уполномоченным органом предоставления земельного участка (заполнить и направить в государственной информационной системе предварительную заявку на получение выбранного земельного участка; заполнить и направить в уполномоченный орган заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка или о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно (возможно посредством Регионального портала госуслуг).

3. Формирование заявителем земельного участка. На данном этапе требуется: а) обеспечить выполнение кадастровых работ в целях образования земельного участка в соответствии с проектом межевания террито-

рии, со схемой расположения земельного участка либо схемой кадастровых работ, необходимых для уточнения границ земельного участка, в случае если принято решение о предварительном согласовании предоставления земельного участка; б) обеспечить осуществление государственного кадастрового учета земельного участка или государственного кадастрового учета в связи с уточнением границ земельного участка. Для этого необходимо обратиться к кадастровому инженеру. Следует отметить, что все затраты на кадастровые работы несёт лицо, которое хочет получить земельный участок.

4. Предоставление уполномоченным органом сформированного участка. Обращение заявителя в Управление Росреестра по Вологодской области с заявлением о регистрации права собственности на земельный участок.

Можно резюмировать, что программа «Вологодский гектар» имеет всероссийский интерес, участниками стали жители Москвы, Санкт-Петербурга, Ленинградской, Новосибирской, Новгородской, Архангельской, Мурманской и Ярославской областей, республик Коми и Татарстан и даже Владивостока. В отличие от «Дальневосточного гектара» земля в рамках вологодского проекта предоставляется сразу в собственность.

На официальном сайте Правительства Вологодской области (http://programs.vologda-oblast.ru/prog/programma_vologodskij_gektar/) размещены отдельные итоги реализации проекта «Вологодский гектар» на 27 декабря 2019 г. (табл. 2.50).

Таблица 2.50. **Итоги реализации проекта «Вологодский гектар» в 2019 г.**

Показатель	1 этап (с 1 апреля 2019 г.)			2 этап (с 1 ноября 2019 г.)			Итого
	Никольский район	Вашкинский район	Вожегодский район	Харовский район	Бабеевский район	Вытегорский район	
Количество заявок (уведомлений на сайте), ед.	152	64	190	36	25	21	488
Площадь запрашиваемых земель, га	1480	258	1006	523	346	139	3752
Число принятых решений о предоставлении земельных участков, ед.	65	10	16	0	0	0	91
Площадь предоставленных земельных участков, га	661	51,2	52,3	0	0	0	764,5

Вместе с тем данный проект пока неоднозначно оценивается главами муниципалитетов области с точки зрения его масштабности и значимости для развития сельских территорий (29% глав городских поселений и 47% глав сельских поселений считают, что он не позволит создать дополнительные условия для развития муниципалитетов; табл. 2.51).

Таблица 2.51. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Как Вы считаете, позволит ли данная программа создать дополнительные условия для развития муниципальных образований области и повышения эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения?»** (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Да	18,8	42,9	8,8
Скорее да	37,5	28,6	29,8
Скорее нет	12,5	28,6	28,1
Нет	0,0	0,0	19,3
Затрудняюсь ответить	31,3	0,0	14,0
Другое	0,0	0,0	0,0

Более половины опрошенных респондентов указали, что возглавляемый ими муниципалитет не планирует участие в данном проекте, или затруднились ответить (табл. 2.52).

Таблица 2.52. **Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Планируется ли участие Вашего муниципального образования в реализации программы «Вологодский гектар» в ближайшие год–два?»** (в % от числа ответивших)

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Муниципальное образование уже участвует с 2019 г. в данной программе	25,0	14,3	18,2
Планируется	18,8	28,6	12,7
Не планируется	43,8	28,6	45,5
Затрудняюсь ответить	12,5	28,6	20,0
Другое (напишите)	0,0	0,0	3,6

Соответственно важной научной и практической задачей является проведение оценки эффективности реализации внутрирегиональной политики и на основе этого разработка мероприятий по ее совершенствованию, что и стало целью данной монографии.

Существующие методики оценки эффективности региональной политики по развитию территории [4; 34; 36; 42; 43; 52; 74; 84; 88; 90; 95] можно условно объединить в две группы. Первая группа методик 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. Вместе с тем проведённый анализ показал, что 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 информационной системе России.

Одним из способов оценки эффективности реализации политики или деятельности органов власти могут быть экспертные оценки или социологические опросы, которые активно применяются в настоящее время в стране для осуществления подобных исследований. В анкетном опросе, проводимом ФГБУН ВолНЦ РАН на территории Вологодской области с 2007 г., главам муниципалитетов предлагается ответить на три вопроса, касающихся эффективности взаимодействия органов региональной и муниципальной власти региона и их действий по развитию территорий (табл. 2.60). Проведение таких опросов в субъектах РФ позволяет в общем виде *оценить эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований* [13; 17]. Алгоритм проведения расчётов заключается в следующем.

На *предварительном этапе* выполняется анкетный опрос глав муниципальных образований, в который включены, в том числе, вопросы об оценке эффективности региональной политики. Далее обрабатываются результаты опроса, определяется доля респондентов, выбравших тот или иной вариант ответа.

На *первом этапе* каждому варианту ответа присваивается балльная оценка (от 0 до 2 или 3 баллов), соответствующая степени той или иной составляющей эффективности (результативности) (табл. 2.53).

Таблица 2.53. **Балльные оценки вариантов ответов глав муниципальных образований об эффективности региональной политики**

Вариант ответа	Балл
<i>1. Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленные на поддержку муниципальных образований в ... году?</i>	
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 не существенны	2
Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации	3
<i>2. Как Вы оцениваете эффективность (результативность) взаимодействия с перечисленными ниже институтами? (органами государственной власти региона, органами местного самоуправления и общественными организациями)</i>	
Низкая	0
Удовлетворительная	1
Высокая	2
<i>3. Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений? (отраслевых политик)</i>	
Неэффективны	0
Эффективны	1
Источник: составлено автором.	

На *втором этапе* определяется средняя балльная оценка по каждой составляющей эффективности путем перемножения доли выбравших каждый вариант ответа и балла, соответствующего данному варианту, и суммирования значений полученных по вариантам ответа на вопрос.

Далее 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.

Эти составляющие (направления) определены исходя из сути и содержания задаваемых в анкете вопросов.

На *третьем этапе* определяется уровень той или иной составляющей эффективности исходя из средней балльной оценки. Границы интервалов (ширина интервалов одинаковая) уровней эффективности по направлениям оценки будут выглядеть следующим образом (табл. 2.54).

Таблица 2.54. Границы интервалов средней балльной оценки различных составляющих эффективности

Границы интервала средней балльной оценки эффективности	Уровень эффективности
<i>Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ</i>	
[0; 0,67]	Низкий
(0,67; 1,33]	Средний
(1,33; 2]	Высокий
<i>Эффективность действий региональных органов власти, направленные на поддержку муниципалитетов</i>	
[0; 0,75]	Низкий
(0,75; 1,5]	Ниже среднего
(1,5; 2,25]	Выше среднего
(2,25; 3]	Высокий
<i>Эффективность отраслевой региональной политики</i>	
[0; 0,5]	Ниже среднего
(0,5; 1]	Выше среднего
Источник: составлено авторами.	

Далее обратимся к основным итогам оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований Вологодской области, проведенной на основе описанного выше инструментария (табл. 2.55–2.57, рис. 2.6).

Таблица 2.55. Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов (минимально возможный балл – 0; максимальный – 3)

Вид МО	2009 г.		2010 г.		2015		2017 г.		2018 г.		2019 г.	
	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.
ГП	1,46	НС	1,75	ВС	2,11	ВС	2,20	ВС	2,00	ВС	2,57	В
СП	1,48	НС	1,63	ВС	1,34	НС	1,58	ВС	2,31	В	2,26	В
Районы	1,81	ВС	2,44	В	2,06	ВС	2,30	В	2,65	В	2,50	В
В среднем	1,58	ВС	1,94	ВС	1,84	ВС	2,03	ВС	2,32	В	2,44	В
Примечание. Здесь и в таблицах 2.57–2.58 обозначения следующие: МО – муниципальное образование; ГП – городское поселение; СП – сельское поселение; В среднем – среднее значение индекса по районам и поселениям; Зн. – значение показателя балльной оценки. Здесь и в таблицах 2.57–2.58 рассчитано авторами по: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ФГБУН ВолНЦ РАН (ранее ИСЭРТ РАН), 2007 – 2018 гг. Более полные результаты опросов глав муниципальных образований опубликованы, например, в монографии [17].												

Таблица 2.56. Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления
(мин. – 0 баллов; макс – 2 балла)

Вид МО	Направление взаимодействия	2007 г.	2008 г.	2009 г.*	2010 г.*	2012 г.		2018 г.		2019 г.	
						Зн.	Ур.	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.
ГП	Итого органы госвласти	0,50	0,53	1,05	1,16	0,64	Н	0,89	С	1,14	С
	ФОИВ	...	...	...	...	0,71	С	0,94	С	1,25	С
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	0,53	Н	0,67	С	1,00	С
	ОМСУ	0,46	1,03	1,05	1,19	0,94	С	1,25	С	1,32	С
СП	Итого органы госвласти	0,46	0,66	0,98	1,02	0,61	Н	0,90	С	0,77	С
	ФОИВ	...	...	...	...	0,75	С	0,99	С	0,91	С
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	0,39	Н	0,77	С	0,71	С
	ОМСУ	0,55	0,95	1,03	1,12	0,86	С	1,02	С	0,96	С
Районы	Итого органы госвласти	0,67	0,90	1,10	1,18	1,24	С	1,36	В	1,49	В
	ФОИВ	...	...	...	...	1,08	С	1,26	С	1,26	С
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	1,01	С	1,32	С	1,28	С
	ОМСУ	0,54	1,16	1,14	1,00	1,13	С	1,36	В	1,44	В
В среднем	Итого органы госвласти	0,55	0,70	1,04	1,12	0,83	С	1,05	С	1,14	С
	ФОИВ	...	...	...	...	0,85	С	1,06	С	1,14	С
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	0,64	Н	0,92	С	1,00	С
	ОМСУ	0,52	1,05	1,07	1,10	0,97	С	1,21	С	1,24	С

Примечание. В 2009–2010 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 показателями остальных лет. 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.

Таблица 2.57. Эффективность отраслевой региональной политики
(мин. – 0 баллов; макс – 1 балл)

Вид МО	2011 г.		2012 г.		2017 г.		2018 г.		2019 г.	
	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.	Зн.	Ур.
ГП	0,31	НС	0,41	НС	0,45	НС	0,50	С	0,73	ВС
СП	0,25	ГС	0,34	НС	0,49	НС	0,58	ВС	0,60	ВС
Районы	0,31	НС	0,49	НС	0,67	ВС	0,61	ВС	0,74	ВС
В среднем	0,29	НС	0,41	НС	0,54	ВС	0,56	ВС	0,69	ВС

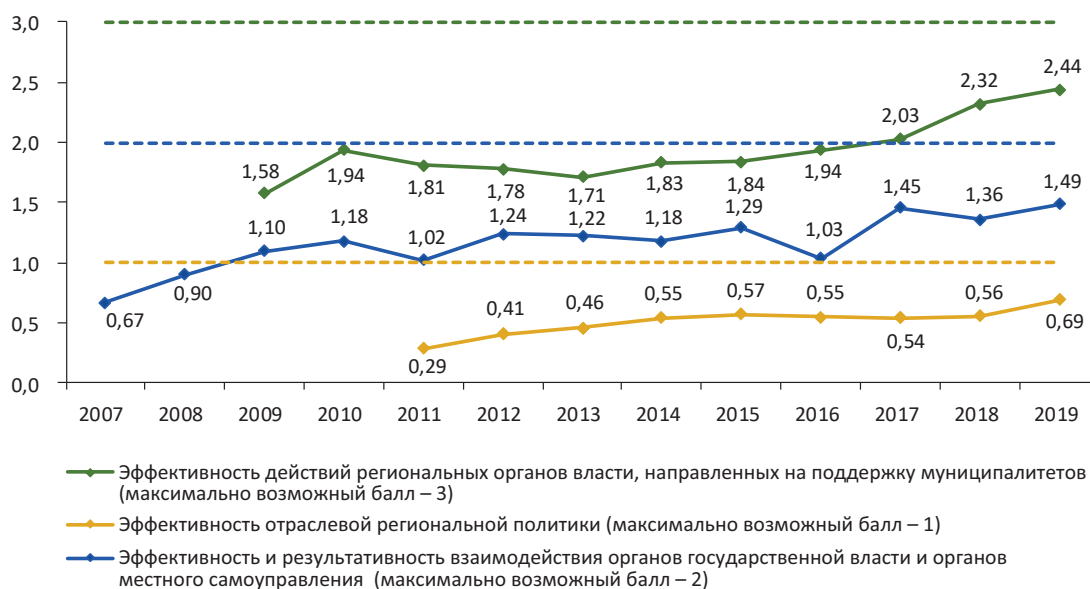


Рис. 2.6. Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований (на примере Вологодской области)

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.

Проведённые расчёты свидетельствуют о повышении эффективности действий региональных органов власти в сфере поддержки муниципалитетов: с 1,58 балла (уровень выше среднего) в 2009 году до 2,44 балла в 2019 году (высокий уровень). Выросла и эффективность отраслевой региональной политики (с 0,29 балла в 2011 г. до 0,69 балла в 2019 г.). Увеличились эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления районов: с 0,55 балла (низкий уровень) в 2007 г. до 1,14 балла в 2019 г. (средний уровень). 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 поли-

тике 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, ограниченность 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; внедрение проектного подхода к управлению на региональном и местном уровне.

ГЛАВА 3

НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОРАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

3.1. Механизмы развития агломераций, малых и средних городов региона

В настоящее время в России в качестве одного из ключевых приоритетов пространственного развития выступают городские агломерации. В утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года в качестве перспективных крупных центров экономического роста страны и субъектов РФ обозначена 41 крупнейшая (с числом жителей более 1 млн. чел.) и крупная (от 0,5 до 1,0 млн. жителей) агломерация. Ряд городов с численностью населения (в том числе административные центры субъектов РФ) указаны в данной Стратегии в качестве перспективных центров экономического роста субъектов РФ.

Вместе с тем результаты научных исследований зарубежных и российских ученых, а также мировая и российская практика свидетельствуют о наличии агломерационных процессов и развитии агломераций с численностью населения менее 500 тыс. чел. Агломерационные формы пространственной организации населения и хозяйства имеют как ряд объективных преимуществ (снижение издержек, кумулятивные эффекты, создание и распространение инноваций и т.д.), так и ряд возможных негативных последствий (отток населения из периферийных территорий региона, ухудшение экологической ситуации на территории агломерации, транспортные проблемы и т.д.).

В России пока не сформировалось какое-либо нормативно-правовое регулирование вопросов развития агломераций, имеются определенные трудности и в проведении комплексного анализа агломерационных процессов в силу отсутствия статистического учета непосредственно по агломерациям и единого подхода к проведению такого анализа. Это актуализирует необходимость проведения комплексного научного анализа теоретических и практических аспектов развития агломераций.

В этой связи становится важным выявление формирующихся и развитых агломераций в регионах, оценка основных параметров их развития, обоснование механизма управления развитием городских агломераций в условиях реализации государственной политики регионального развития и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

Как отмечает ведущий российский исследователь агломераций А.Г. Лаппо [41], городская агломерация – это компактная территориальная группировка городских и сельских поселений, объединенных в динамичную локальную систему многообразными интенсивными связями: производственными, деловыми, трудовыми, культурно-бытовыми, рекреационными и прочими, а также совместным использованием ресурсов агломерационного ареала. В Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. под агломерацией понимается совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 0,5–1,0 млн. чел. – для крупных агломераций, более 1,0 млн. чел. – для крупнейших, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

Развитие агломераций приводит прежде всего к экономическим выгодам – так называемой агломерационной экономии – экономии затрат вследствие объединения различных видов деятельности в одном месте, к отказу от дублирования функций на территориях членов агломераций (городских округов и сельских муниципальных районов). Экономический выигрыш от роста площади и численности населения города дает эффект лишь до определенных пределов – до тех пор, пока возрастающие транспортные расходы на перевозку товаров, сырья и пассажиров будут выгодны при данных издержках производства и не вызовут снижение качества среды.

Общие эффекты от агломерационных форм пространственной организации населения и хозяйства представлены в таблице 3.1.

Таблица 3.1. **Эффекты агломерационных форм пространственной организации населения и хозяйства**

Сфера	Содержание эффектов
<i>Положительные эффекты</i>	
Экономика	Повышение эффективности производства и сервисных услуг на основе функциональной специализации; снижение издержек на производство. Реализация крупных проектов развития на основе расширения рынков и ресурсов в масштабах агломерации. Развитие продвижения товаров и услуг за пределы агломерации на основе зонтичного бренда территории. Создание и распространение инноваций. Формирование скоординированных систем разрешительных процедур в отношении инвесторов; формирование скоординированных систем градорегулирования, налогообложения в части местных налогов и сборов. Повышение эффективности затрат муниципальных бюджетов на ЖКХ, транспорт, охрану окружающей среды и др.
Социальная сфера	Рост мобильности рабочей силы; формирование единого рынка труда, расширение спектра рабочих мест, доступных для жителей муниципальных образований, входящих в состав агломерации. Рост интенсивности и разнообразия направлений миграций внутри агломерации. Формирование скоординированных систем предоставления социальных услуг.
Инфраструктура	Повышение связанности и эффективности использования объектов инфраструктуры. Формирование единой системы маршрутов пассажирского транспорта, межмуниципальных объектов транспортной инфраструктуры. Формирование межмуниципальных объектов коммунальной инфраструктуры и интегрированных коммунальных сетей. Формирование единого рынка жилья. Формирование единого информационного пространства.
<i>Негативные (отрицательные) эффекты:</i> отток населения из периферийных территорий региона, ухудшение экологической ситуации на территории агломерации, перегруженность транспортной системы и т.д.	

Формирование агломерации проходит в своем развитии четыре этапа:

1. Формирование единого рынка труда.
2. Формирование единого рынка недвижимости.
3. Перемещение некоторых функций из ядра агломерации на окраины.
4. Формирование в пригородах сервисной экономики, которая обслуживает центр агломерации.

В настоящее время в зарубежных и российских научных исследованиях и на практике используется довольно широкий перечень критериев выделения городских агломераций: наличие города-центра определенной людности; плотность городского населения; непрерывность застройки; интенсивность и дальность трудовых и культурно-бытовых поездок между городом-центром и другими поселениями агломерации; удельный вес несельскохозяйственных рабочих; доля работающих вне

места жительства; количество городов-спутников и интенсивность их связанности с городом центром; наличие экономико-производственных связей; единые инфраструктурные системы и др.

Советскими и российскими учеными для общей оценки развитости и проведения типологизации агломераций применяются следующие показатели (критерии): численность населения агломерации и ее ядра, коэффициент и индекс агломеративности, коэффициент развитости агломерации, коэффициент динамичности (темпы роста городского населения за 20 лет), количество ядер агломерации. Для оценки степени экономического взаимодействия между муниципалитетами, входящими в агломерацию, также предложено использовать показатель гравитации (экономической мощности взаимодействия в агломерации), учитывающий экономический потенциал (объем отгрузки товаров и услуг) и расстояние между ядром агломерации и центром муниципального образования, входящего в нее.

Для определения перечня и конкретного состава агломераций на территории Европейского Севера России нами использовались следующие критерии:

- наличие города-ядра с численностью населения не менее 100 тыс. чел. (в отдельных случаях – с численностью населения свыше 50 тыс. чел.);
- 1,5–2-х-часовая транспортная доступность административных центров городских и сельских поселений соответствующих муниципальных районов до центра агломерации;
- наличие упоминания об агломерации в стратегиях социально-экономического развития и документах территориального планирования субъектов РФ;
- наличие упоминания об агломерации в публикациях ведущих российских учёных и экспертных организаций.

В соответствии с данными критериями на территории ЕСР можно выделить 10 формирующихся и развивающихся агломераций (табл. 3.2).

Таблица 3.2. Перечень и состав агломераций на территории Европейского Севера России

Наименование агломерации	Перечень муниципальных образований, входящих в состав агломерации
Апатитская	Городской округ г. Апатиты, городской округ г. Кировск, городской округ г. Мончегорск, городской округ г. Оленегорск, городской округ г. Полярные Зори
Архангельская	Городской округ г. Архангельск, городской округ г. Новодвинск», городской округ г. Северодвинск, Приморский муниципальный район
Вологодская	Городской округ г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Сокольский муниципальные районы

Наименование агломерации	Перечень муниципальных образований, входящих в состав агломерации
Воркутинская	Городской округ Воркута
Котласская	Городской округ г. Котлас, городской округ г. Коряжма, Котласский муниципальный район
Мурманская	Городской округ г. Мурманск, городской округ г. Александровск, городской округ п. Видяево, городской округ г. Североморск, Кольский муниципальный район
Петрозаводская	Городской округ г. Петрозаводск, Кондопожский, Прионежский, Пряжинский муниципальные районы
Сыктывкарская	Городской округ г. Сыктывкар, Корткеросский, Сыктывдинский, Сысольский, Усть-Вымский муниципальные районы
Ухтинская	Городской округ г. Ухта, Муниципальный район Сосногорск
Череповецкая	Городской округ г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий, Шекснинский муниципальные районы

В таблице 3.3 представлены результаты расчёта 4 ключевых показателей, характеризующих развитость агломераций: *численность населения; коэффициент развитости агломерации; показатель мощности экономического взаимодействия между муниципалитетами агломерации и объём отгрузки продукции в расчете на 1 жителя*. Наиболее населённой является Архангельская агломерация с числом жителей на конец 2017 года 605 тыс. человек, наименее населённой – Воркутинская (77,3 тыс. чел.).

Таблица 3.3. **Ключевые показатели развитости агломераций на территории Европейского Севера России в 2017 г.**

Название агломерации	Численность населения, тыс. чел.		Коэффициент развитости агломерации		Показатель мощности взаимодействия*, млн. руб./км		Объём отгрузки продукции в расчете на 1 жителя, тыс. руб.	
	Знач.	Место	Знач.	Место	Знач.	Место	Знач.	Место
Архангельская	605,0	1	1,71	2	3800,6	5	443,3	8
Мурманская	459,1	2	3,11	1	5619,5	2	627,8	4
Вологодская	453,3	3	1,48	3	3993,3	4	309,7	10
Череповецкая	407,2	4	0,42	8	8534,5	1	1571,9	1
Петрозаводская	352,2	5	0,62	5	2558,4	6	338,1	9
Сыктывкарская	342,1	6	0,60	6	1380,4	7	462,3	7
Апатитская	176,6	7	0,80	4	535,0	9	912,3	2
Ухтинская	161,3	8	0,43	7	5425,4	3	653,2	3
Котласская	130,3	9	0,36	9	1086,5	8	606,7	5
Воркутинская	77,3	10	0,16	10	-	-	567,8	6
* Показатель гравитации – экономической мощности взаимодействия в агломерации – учитывает экономический потенциал (объём отгрузки товаров и услуг) и расстояние между ядром агломерации и центром муниципального образования, входящего в нее. Методический инструмент его расчёта представлен в статье: Ворошилов Н.В. Подходы к оценке развитости агломераций на территории России // Проблемы развития территории. 2019. № 4 (102). С. 40–54. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.2.								

Согласно коэффициенту развитости, на территории ЕСР лишь одна агломерация (Мурманская) относится к категории слаборазвитых, остальные 9 агломераций – к наименее развитым (формирующимся или перспективным). Что касается коэффициента экономической мощности взаимодействия муниципалитетов агломерации, то лидерами здесь являются Череповецкая, Мурманская и Ухтинская агломерации. Наименьшее значение данного показателя, отмечаемое в Апатитской и Котласской агломерациях, во многом объяснимо тем, что это одни из самых малонаселенных агломераций.

Для анализа общей ситуации в отдельных агломерациях предложена методика оценки уровня их социально-экономического развития, в основе которой лежит расчет интегрального показателя уровня развития и выделение на его основе пяти групп территорий (с высоким, выше среднего, средним, низким и ниже среднего уровнями развития). Результаты апробации методики представлены на рисунке 3.1.

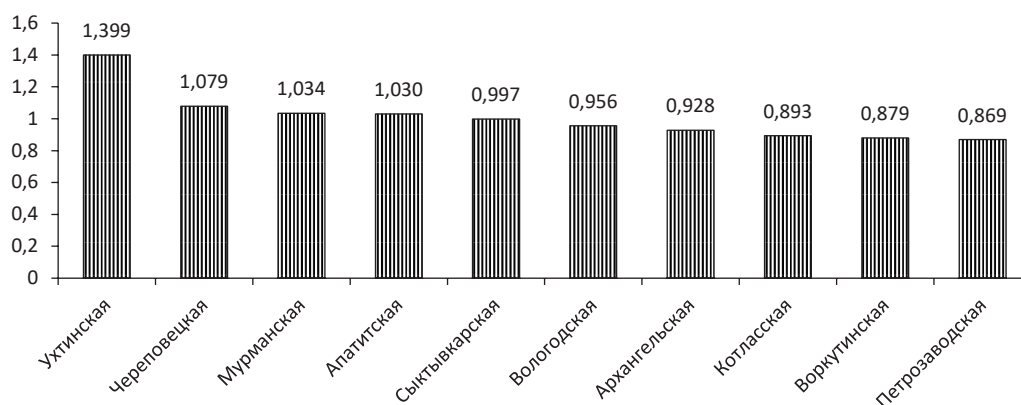


Рис. 3.1. **Уровень социально-экономического развития агломераций на территории Европейского Севера России по итогам 2017 г.**

Высокий уровень социально-экономического развития характерен для Ухтинской агломерации, выше среднего – для Череповецкой, средний – для Мурманской, Апатитской, Сыктывкарской, Вологодской, ниже среднего – для Архангельской, Котласской, Воркутинской и Петрозаводской. Данная методика позволяет также определить в каждой агломерации наиболее проблемные сферы развития, отставание показателей которых от средних значений может выступать негативным фактором дальнейшего развития.

Для Череповецкой агломерации наиболее проблемной является ситуация с местным бюджетом, относительно высокой смертностью населения и низким уровнем развития сферы торговли. В Вологодской агломерации к проблемным сферам относятся местный бюджет и инвестиционная деятельность, уровень жизни и уровень экономического потенциала в целом.

На рисунке 3.2 представлена информация о роли двух агломераций в развитии Вологодской области.

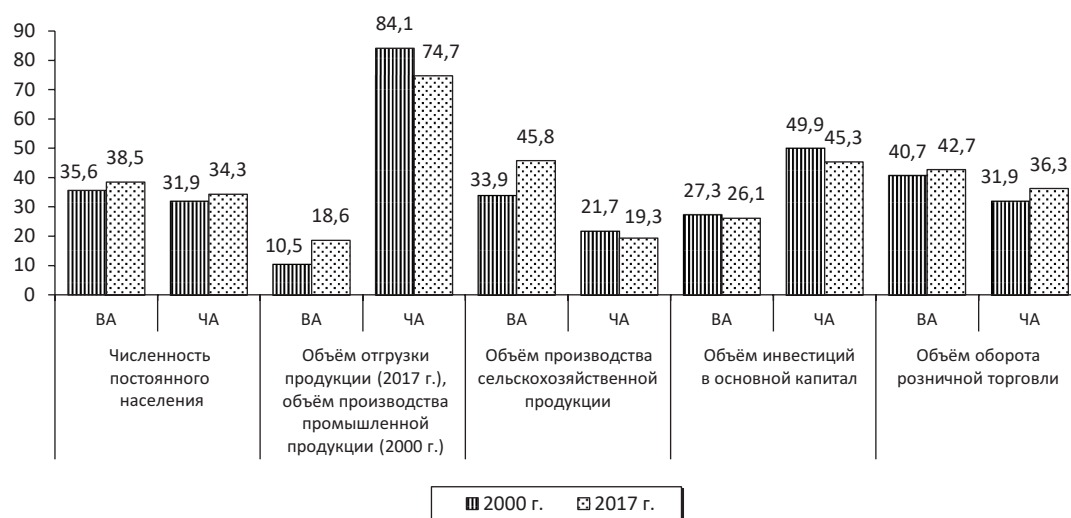


Рис. 3.2. Доля муниципальных районов и городских округов, входящих в Вологодскую и Череповецкую агломерации, в значениях ключевых параметров социально-экономического развития Вологодской области, %

Примечание: ВА – Вологодская агломерация; ЧА – Череповецкая агломерация.

Данные рисунка свидетельствуют о *продолжающейся концентрации населения и производства в агломерациях Вологодской области, формирующихся вокруг крупных городов – Вологды и Череповца*. Так, по итогам 2017 г. в муниципалитетах этих агломераций проживало 72,8% населения области, размещалось 96% основных производственных фондов, производилось 93,3% промышленной и 65,1% сельскохозяйственной продукции; на них же приходилось и 71,3% объема инвестиций в основной капитал, и 79% оборота розничной торговли. При этом Вологодская агломерация больше специализируется на сельском хозяйстве и торговле, Череповецкая – на промышленном производстве (она является стабильным лидером по объему привлеченных инвестиций).

Агломерационные процессы на территории Вологодской области анализировались также на основе результатов анкетного опроса глав муниципальных образований, который был проведен в 2019 г. и по результатам которого установлено, что наиболее распространёнными формами взаимодействия между муниципалитетами региона, являются:

- обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения (на это указали 88% опрошенных глав в Вологодской агломерации, 75% – в Череповецкой и 82% – в среднем по области);
- организация и проведение совместных мероприятий (63; 50 и 57% соответственно);
- маятниковая миграция (регулярные ежедневные поездки населения из одного населённого пункта, места жительства, в другой – на работу или учёбу и обратно) (67; 63 и 49% соответственно);
- заключение соглашений с органами местного самоуправления других муниципалитетов (42; 38 и 35%);
- наличие производственно-экономических связей между предприятиями, организациями соседних муниципалитетов (42; 0 и 21%).

Приоритетными направлениями сотрудничества органов местного самоуправления муниципальных образований, по мнению глав, являются:

- создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры; совместное использование и развитие имеющейся инженерной и коммунальной инфраструктуры; передача полномочий для более эффективного их выполнения;
- развитие производственно-экономических связей, взаимосвязей в законодательно-правой сфере и т.п.

Были проанализированы также действия органов государственной власти Вологодской области по развитию на ее территории агломераций. В первоначальном варианте Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года говорилось о двух трехъярусных агломерациях (Вологодская: Вологда – Сокол – Грязовец; Череповецкая: Череповец – Шексна – Кадуй); в действующем варианте Стратегии развития области упоминаются агломерация «Вологда – Череповец», агломерация «Вологодская», Вологодская и Череповецкая агломерации.

Постановлением Правительства Вологодской области от 9 сентября 2019 г. № 854 внесены изменения в *Схему территориального планирования (СТП) Вологодской области* (Постановление Правительства области от 12 мая 2009 г. № 750). В СТП области данным постановлением вклю-

чен отдельный раздел «Агломерация «Вологодская». Агломерация состоит из 24 муниципальных образований области (городских и сельских поселений, городских округов) на территории четырех муниципальных районов – Череповецкого (в состав агломерации включены 9 поселений района), Шекснинского (5 поселений), Вологодского (6 поселений), Сокольского (2 поселения) и двух городских округов (город Вологда и город Череповец).

13 февраля 2019 г. Советом при Губернаторе области по стратегическим направлениям утвержден *Паспорт регионального проекта Вологодской области, определенный федеральными проектами «Дорожная сеть» и «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства»* нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (БКАД), в рамках которого планируется улучшение транспортно-эксплуатационных характеристик дорожной сети *Вологодской и Череповецкой городских агломераций*.

В рамках нацпроекта «БКАД» в 2019 г. в области отремонтировано 59 объектов, приведено в нормативное состояние 260 км автомобильных дорог; общий объем финансирования работ составил 3,87 млрд. рублей; в 2020 г. планируется отремонтировать 310 км дорог.

В данном исследовании нами обосновано, что на территории Вологодской области объективно формируется 2 агломерации в составе следующих муниципальных образований:

- Вологодская агломерация (городской округ «Город Вологда», Вологодский, Грязовецкий и Сокольский районы);
- Череповецкая агломерация (городской округ город Череповец, Череповецкий, Кадуйский, Шекснинский районы).

Это подтверждается результатами проведенного анализа, в ходе которого выявлено наличие: общих тенденций и тесной корреляции между параметрами развития города Вологды и Вологодского, Грязовецкого и Сокольского муниципальных районов, города Череповца и Череповецкого, Кадуйского и Шекснинского районов; сложившихся уже в течение длительного времени производственных, торговых, трудовых и культурных связей между данными территориями (в том числе и опыт реализации совместных межмуниципальных проектов) и соответственно предпосылок для дальнейшего развития Вологодской и Череповецкой агломерации. Вместе с тем результаты производственной деятельности в городе Вологде и городе Череповце пока слабо вли-

яют на развитие районов агломераций и развитие районов не влияет на развитие данных городов. Поэтому необходима организация целенаправленного управления процессами развития данной агломерации, что позволит извлекать выгоды из возникающего агломерационного эффекта для всех муниципалитетов агломерации.

Как показывает успешная мировая и российская практика, эффективное развитие агломераций и использование преимуществ агломерационных эффектов для развития региона в целом возможны лишь при целенаправленном содействии данным процессам со стороны органов государственной власти и местных органов власти. В ходе проведенного анализа выявлено, что документами, так или иначе «институционализирующими» управление развитием агломераций, являются:

- законы (проекты законов) субъектов Российской Федерации, касающиеся управления развитием агломераций;
- документы стратегического планирования субъектов Российской Федерации, касающиеся управления развитием агломераций;
- концепции и стратегии развития агломераций;
- схемы территориального планирования агломераций;
- положения об органах управления развитием агломераций;
- межмуниципальные соглашения о сотрудничестве в рамках агломераций и др.

Далее рассмотрим опыт некоторых субъектов РФ, в которых уже в течение многих лет реализуются мероприятия по развитию агломераций.

Томская область

В соответствии с принятым в Томской области Законом от 10 апреля 2017 года № 23-03 «О развитии агломераций в Томской области» *целью создания агломераций* выступает обеспечение устойчивого экономического роста, инвестиционной привлекательности и улучшения качества жизни населения Томской области за счет сбалансированного социально-экономического и пространственного развития территорий, входящих в агломерации.

Задачами создания агломераций являются:

- 1) развитие территории агломераций на основе комплексного подхода к размещению жилых, производственных зон, зон сельскохозяйственного использования, зон рекреационного назначения;
- 2) оптимизация развития систем коммунальной, транспортной и социальной инфраструктур на территории агломераций;

3) создание условий для привлечения инвестиций, развития новых производств и роста численности населения за счет притока высококвалифицированных специалистов на территории агломераций;

4) улучшение качества жизни населения муниципальных образований, входящих в агломерации.

К полномочиям уполномоченного органа в сфере развития агломераций в Томской области относятся:

- разработка и реализация государственных программ (подпрограмм госпрограмм, мероприятий подпрограмм государственных программ) области в сфере развития агломераций;

- привлечение экспертов для решения задач функционирования и развития агломераций совместно с органами местного самоуправления входящих в агломерацию муниципальных образований.

Органы государственной власти Томской области *оказывают поддержку агломерациям* в порядке и формах, предусмотренных законодательством области, *направленную на содействие:*

1) комплексному освоению территорий агломераций;

2) развитию конкурентных преимуществ территорий агломераций; формированию благоприятной среды для развития предпринимательства;

3) решению вопросов социальной направленности, жилищно-коммунального хозяйства, градостроительства, архитектурного планирования на территориях агломераций; развитию жилищного строительства;

4) развитию объектов инженерной, энергетической и иных инфраструктур; оптимизации транспортного сообщения в границах агломераций;

5) формированию единого культурного пространства, развитию туризма;

6) решению иных вопросов развития агломераций.

В Томской области в 2015 г. была также *разработана Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск – Северск – Томский район»*, состоящая из следующих разделов: анализ социально-экономического развития территории агломерации; функциональное зонирование территории агломерации; миссия, цели и задачи развития агломерации; проектные предложения по развитию агломерации; разработка механизма управления территориями, входящими в состав агломерации; определение этапов реализации концепции.

Концепцией определены организационно-правовые механизмы реализации агломерационных проектов:

- заключение и исполнение разовых (краткосрочных) договоров о совместной деятельности (например, совместное проведение спортивного мероприятия, совместная разовая закупка оборудования в целях снижения цены закупки);

- заключение и исполнение длящихся во времени договоров о совместной деятельности в случаях, когда участники осуществляют систематическое сотрудничество по решению определенной задачи, входящей в число вопросов местного значения (например, договор о совместном вывозе ТБО);

- создание совместных хозяйствующих субъектов для институционализации совместного решения публичных задач на постоянной основе.

Новосибирская область (Новосибирская агломерация)

В рамках развития Новосибирской агломерации приняты следующие виды нормативно-правовых актов:

1. Соглашение от 29.03.2012 г. «О намерении создания Новосибирской агломерации» между Новосибирской областью и муниципальными образованиями, которые будут входить в агломерацию.

2. Постановление Правительства Новосибирской области от 28.04.2014 г. № 186-п «Об утверждении схемы территориального планирования Новосибирской агломерации Новосибирской области».

3. Соглашение о создании и совместном развитии Новосибирской агломерации Новосибирской области от 22.05.2015. В соответствии с данным соглашением в состав Новосибирской агломерации вошли города Бердск, Искитим, Новосибирск, Обь, рабочий поселок Кольцово, Искитимский, Колыванский, Коченевский, Мошковский, Новосибирский, Ордынский, Тогучинский районы.

Основными задачами данного соглашения являются:

- разработка и утверждение планово-прогнозных документов развития Новосибирской агломерации, мониторинг и анализ социально-экономических процессов развития агломерации в целом; координирование планово-прогнозных и иных стратегических и оперативных документов муниципальных образований агломерации в целях ее развития как единого социокультурного и экономического пространства;

- концентрация и объединение интеллектуальных, финансовых, организационных и других ресурсов участников агломерации для реа-

лизации поставленных целей, представление интересов муниципальных образований агломерации;

- выработка предложений по реализации и совершенствованию отвечающей интересам развития агломерации экономической и социальной политики на основе передовых подходов (кластерная политика, парковые проекты, внедрение инструментов государственно-частного партнерства) и содействие эффективной реализации такой политики;

- содействие реформированию и комплексной модернизации всех инфраструктурных комплексов агломерации; обоснование развития транспортной инфраструктуры на территории агломерации;

- определение основных принципов осуществления градостроительной деятельности, разработка предложений по внесению изменений в схему территориального планирования агломерации; разработка предложений по оптимизации системы расселения на территории агломерации с учетом существующей и прогнозируемой маятниковой миграции;

- разработка и реализация управленческих механизмов межмуниципального сотрудничества при планировании размещения объектов капитального строительства регионального и местного значения на территории агломерации;

- систематизация комплекса межмуниципальных проектов, затрагивающих интересы нескольких муниципальных районов, городских округов на территории агломерации и области в целом;

- взаимодействие с агломерациями в других субъектах РФ и других странах, мониторинг, анализ и внедрение лучшей практики управления агломерационными процессами, оказание информационной, консультативной, правовой и иной помощи в процессе информационного обмена.

4. Между областью и муниципалитетами агломерации заключено соглашение от 22.05.2015 г. №29 «Об информационном взаимодействии между Правительством Новосибирской области и органами местного самоуправления муниципальных образований в сфере градостроительной деятельности».

5. Постановлением Губернатора Новосибирской области от 27.08.2015 № 141 образован Координационный совет по развитию Новосибирской агломерации, основной задачей которого является координация деятельности областных исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления области, заинтересованных организаций, общественности и экспертов по развитию и повышению эффективности управления Новосибирской агломерацией.

Основными функциями Совета являются:

- информационное взаимодействие в сфере градостроительной деятельности в рамках развития Новосибирской агломерации;
- разработка предложений и рекомендаций по развитию и повышению эффективности управления Новосибирской агломерацией для областных исполнительных органов государственной власти области, органов местного самоуправления и организаций, в том числе и по определению приоритетных мероприятий и проектов, направленных на развитие Новосибирской агломерации;
- участие в разработке программ, направленных на социально-экономическое развитие агломерации, а также отдельных территорий, входящих в состав Новосибирской агломерации;
- участие в планировании и подготовке мероприятий по направлениям своей деятельности;
- внесение предложений в Правительство области для формирования системы мер по вопросам развития агломерации.

6. Принят Закон Новосибирской области от 18.12.2015 №27-03 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Новосибирской области и органами государственной власти Новосибирской области и внесении изменения в статью 3 Закона Новосибирской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Новосибирской области».

В Новосибирской агломерации выделены пять зон («Аэросити», «Науко-полис», «Восточная транспортно-логистическая зона», «Строительно-производственная зона», «Порт Ташара»), которые призваны обеспечить как позитивную динамику развития Новосибирской агломерации, так и пространственную диверсификацию деловой активности на её территории. Каждая из данных территорий обладает исключительной спецификой и высоким потенциалом.

На территории Новосибирской области планируется также развивать Барабинско-Куйбышевскую агломерацию.

Республика Карелия (Петрозаводская агломерация)

В Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2030 года (Распоряжение Правительства Республики Карелия от 29.12.2018 г. № 899р-П) Петрозаводский агломерационный район обозначен в качестве одной из основных зон развития для целей стратегического планирования региона.

В рамках проекта «Формирование Петрозаводской агломерации как инструмента освоения пространственного потенциала» определены задачи по развитию данной агломерации:

- формирование договорной модели управления развитием агломерации;
- усиление взаимодействия Петрозаводского городского округа и районов агломерации в сфере совместного территориального планирования, экономического развития, поселенческой и экологической политики; согласование документов территориального и стратегического развития Петрозаводской агломерации;
- разработка проектов комплексного развития территорий агломерации;
- совместная разработка комплекса мер, направленных на повышение инвестиционной привлекательности и маркетинг территорий агломерации;
- повышение эффективности использования территории и пространственного потенциала Петрозаводской агломерации, совершенствование градостроительной политики;
- создание условий для роста предложений на рынке жилья и повышения доступности жилья для всех категорий граждан, формирование комфортной городской среды;
- повышение транспортной доступности города, развитие и повышение качества транспортной инфраструктуры, а также совершенствование транспортно-логистической схемы агломерации.

Создание Петрозаводской агломерации предполагает решение следующих задач и реализацию следующих проектов:

1. Разработка концепции Петрозаводской агломерации, совмещение и согласование документов территориального стратегического и пространственного планирования, создание единой пилотной межмуниципальной схемы территориального планирования.
2. Выделение и комплексное оснащение межмуниципальных инвестиционных площадок (по принципу формирования сетевых особых экономических зон) для размещения технологически связанных производственных, туристско-рекреационных и инфраструктурных объектов; представление комплексных инвестиционных предложений крупным инвесторам.
3. Формирование концепции и проектирование развития поселений-спутников г. Петрозаводска, создание которых позволит разгрузить транспортную и инженерную инфраструктуру города, существенно сни-

зитель затраты на содержание и развитие жилищно-коммунальных систем, внедрить новые энерго- и экоэффективные технологии в строительстве и жилищно-коммунальном секторе, повысить эффективность использования пространственного потенциала, повысить качество жизни населения и др.

Таким образом, для начала осуществления целенаправленного управления процессами формирования и развития агломерации необходимо *реализовать следующие мероприятия* (для Вологодской и Череповецкой агломераций в отдельности).

1. *Подписать соглашение о намерении создания агломерации*, соглашение о создании и совместном развитии агломерации между муниципалитетами, которые будут входить в агломерацию.

2. *Разработать концепцию развития агломерации.*

3. *Сформировать координационный совет по развитию агломерации.*

4. *Разработать совместные агломерационные, межмуниципальные проекты*, которые могут быть заявлены в федеральные или региональные проекты по развитию агломераций. Приоритетными направлениями для данных проектов могут быть следующие:

- обмен опытом по решению вопросов и проблем местного значения; проведение единой градостроительной политики;
- согласованное развитие транспортной инфраструктуры в муниципалитетах агломерации; создание транспортно-логистического узла на территории агломерации;
- формирование единого рынка сбыта продукции;
- развитие культуры, туризма и рекреации;
- совместное использование и развитие коммунальной инфраструктуры на территории агломерации, в том числе путем учреждения межмуниципальных организаций и др.

5. Возможно также принять стратегии развития Вологодской и Череповецкой агломерации как *стратегии социально-экономического развития части территории субъекта РФ* в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В ст. 32 п. 9 Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» указано, что в соответствии с законом субъекта РФ могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач

социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации. Примером здесь может быть Стратегия развития Северо-Восточной зоны Алтайского края на период до 2025 года (Постановление Администрации Алтайского края от 19 января 2016 года № 12).

6. Для совместного софинансирования муниципалитетами внутриагломерационных проектов может использоваться *механизм горизонтальных субсидий* (предоставление муниципальным образованиям субсидий из бюджетов других муниципалитетов), которые введены Федеральным законом от 02.08.2019 г. № 313-ФЗ в рамках внесения изменений в ФЗ от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В качестве дополнительных направлений развития агломераций также важно участие в национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Обоснование включения в рамках данного национального проекта и его региональной составляющей – ремонта дорог и развития дорожной инфраструктуры в агломерации «Вологодская» не только в городах Вологде и Череповце, Вологодском и Череповецком районах, но и в Сокольском, Грязовецком, Шекснинском и Кадуйском районах.

Инициаторами и ответственными за реализацию данных мероприятий должны стать органы местного самоуправления города-ядра агломерации и районов, входящих в агломерацию, при активном участии органов государственной власти субъекта РФ.

Совершенствование региональной политики по развитию малых и средних городов

В структуре расселения страны можно выделить особую категорию населенных пунктов – это малые и средние города, за которыми закреплена исторически сложившаяся роль связующего звена между сельскими территориями и крупными городами. К тому же это самая многочисленная группа городов: по данным на 1 января 2020 года в Российской Федерации насчитывается 1116 городов, большая часть из которых относится к категории малых и средних – 944 города. В таких населенных пунктах проживает свыше 26,5 млн. человек, что составляет 18,1% населения страны.

На территории регионов Европейского Севера России к категории малых и средних городов относится 61 из 68 городов: Республика Карелия – 12, Республика Коми – 9, Архангельская область – 12, Вологодская область – 13, Мурманская область – 15. Анализ представленных в таблице

3.4 статистических данных о численности населения в рассматриваемых регионах свидетельствует о том, что в 2018 году по сравнению с 1989 годом во всех крупных городах, за исключением Мурманска, численность жителей увеличилась.

Таблица 3.4. **Динамика численности населения в регионах Европейского Севера России, чел.**

Территория	1959 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.	2018 г.	Темп роста (убыли) 2018 г. к 1989 г., %	Темп роста (убыли) 2018 г. к /2010 г., %
РФ (РСФСР до 1991 г.)	117534315	147400537	145166731	142856536	146880432	99,6	102,8
Регионы ЕСР	4609534	6123224	5233596	4770216	4548631	74,3	95,4
Города регионов ЕСР	1861700	3912033	3489856	3323437	3264061	83,4	98,2
Крупные и большие города регионов ЕСР	988050	2227497	1994825	1959451	1983034	89,0	101,2
Малые и средние города:	873650	1684536	1495031	1363986	1281027	76,0	93,9
<i>Республика Карелия</i>	134868	244845	219530	197852	184028	75,2	93,0
<i>Республика Коми</i>	194690	479437	396010	351566	315226	65,7	89,7
<i>Архангельская область</i>	158636	285935	292293	282307	274888	96,1	97,4
<i>Вологодская область</i>	175704	204676	190461	175225	167246	81,7	95,4
<i>Мурманская область</i>	209752	469643	396737	357036	339639	72,3	95,1
Источник: составлено авторами по данным Росстата.							

При этом за исследуемый период во всех малых и средних городах, за исключением г. Нарьян-Мара, который является региональным центром Ненецкого автономного округа, численность населения, напротив, сократилась. Наиболее сильно процессы оттока населения из малых и средних городов проявились в Мурманской и Архангельской областях и Республике Коми.

Миграционный отток населения из малых и средних городов по большей части вызван достаточно сложной ситуацией в экономике муниципалитетов, неудовлетворительным состоянием социальной и жилищно-коммунальной сферы, низким уровнем благоустройства городской среды [67].

Одними из главных показателей оценки уровня развития экономики муниципального образования и уровня жизни населения являются показатели оборота розничной торговли. Анализ статистических данных говорит о наличии большого разрыва между населенными пунктами различных категорий. К примеру, в г. Сыктывкаре в 2018 году оборот розничной торговли составил более 140 тыс. руб. на человека, в то время как в г. Инте – всего лишь 16,8 тыс. руб. В среднем по малым и средним городам оборот розничной торговли в расчете на душу населения равен 71 тыс. руб./чел., а по крупным – 121 тыс. руб./чел.

Помимо уровня развития экономики муниципального образования степень привлекательности населенных пунктов для жителей определяет состояние объектов социальной инфраструктуры. Как показало сравнение статистических данных по малым и средним и крупным городам, между ними, например, существует дифференциация в развитии системы здравоохранения. Уровень обеспеченности врачами жителей крупных городов порой в разы выше, чем небольших муниципальных образований. Так, в г. Архангельске на 10 тыс. населения приходится в среднем 92 врача, в то время как в г. Котлас – лишь 29 врачей. Во всех малых и средних городах регионов ЕСР на 10 тыс. жителей в среднем приходится 32 врача. Показатели в большинстве крупных городов в 1,5–2,5 раза выше. Лучше обстоит ситуация с обеспечением населения средним медицинским персоналом. В малых и средних городах на 10 тыс. чел. приходится 117 единиц среднего медицинского персонала, что приблизительно равно показателям по некоторым крупным городам (Череповец, Петрозаводск). Однако средний показатель по крупным городам регионов ЕСР все же выше – 139 ед. на 10 тыс. жителей⁵.

Сравнение показателей обеспеченности населения малых и средних городов в регионах Европейского Севера России за период с 2006 по 2017 г. свидетельствует о значительном сокращении числа культурно-досуговых организаций практически во всех муниципальных образованиях.

В отношении обеспечения населения малых и средних городов жильем на основании анализа данных об общей площади жилых помещений, приходящейся в среднем на одного жителя, установлено, что во многих населенных пунктах уровень обеспеченности выше или примерно равен пока-

⁵ Данные представлены за 2013 г. ввиду отсутствия статистической информации за более поздние временные периоды.

зателям в региональных центрах. Однако во многом это объясняется тем, что в связи со значительным миграционным оттоком населения большая часть жилищного фонда не используется. К примеру, в г. Островной Мурманской области из всего существующего (86 домов общей площадью 225,9 тыс. м²) жилищного фонда лишь 22% (19 домов общей площадью 58,7 тыс. м²) находится в эксплуатации, а 78% имеющегося жилья пустует [72].

В ряде малых и средних городов ЕСП произошел спад и так небольших объемов жилищного строительства – снизились значения показателей ввода жилых домов, например: в г. Костомукша – на 85,6%, в г. Грязовец – на 76%, в г. Сосногорск – на 71,3%, в г. Великий Устюг – на 65,3%.

Наряду с этим общее состояние сферы жилищно-коммунального хозяйства в большинстве рассматриваемых городов можно охарактеризовать как неудовлетворительное. Так, износ инженерных сетей теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения в Кондопожском городском поселении составляет соответственно 78, 87 и 92%. Водопроводно-очистные сооружения устарели, что в свою очередь влияет на качество воды [60]. В жилом фонде Медвежьегорского городского поселения, оборудованного водоснабжением, уровень износа коммунальной инфраструктуры составляет более 70%, износ жилого фонда – порядка 60% [54].

Решение всего комплекса социально-экономических проблем малых и средних городов требует поиска путей повышения эффективности реализуемой политики, дальнейшего развития экономической базы муниципалитетов, рационального использования социально-экономического потенциала, модернизации инженерной инфраструктуры, улучшения условий проживания населения.

В Стратегии пространственного развития РФ, несмотря на наличие четко выраженной ориентации на развитие агломераций, для обеспечения сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии регионов предполагается *повысить устойчивость системы расселения за счет социально-экономического развития городов, имеющих статус монопрофильных муниципальных образований, исторических поселений и наукоградов*. К данным типам городов можно отнести значительную часть малых и средних российских городов. При этом моногорода планируется развивать за счет диверсификации их экономики, города-исторические поселения – за счет сохранения и воссозда-

ния в исторических поселениях памятников истории и культуры и исторически ценных градоформирующих объектов, а наукограды – за счет развития в них научно-производственного комплекса и формирования благоприятной среды, в том числе для привлечения высококвалифицированных кадров. Помимо этого, малые и средние города предполагается развивать как *межмуниципальные обслуживающие центры для сельских территорий*, обеспечивающие население и предпринимателей различными услугами (социальными, информационно-консультационными и другими)⁶.

Соответственно региональная политика в области социально-экономического развития территорий должна учитывать данные положения и ориентироваться на включение малых и средних городов в систему пространственного развития страны и региона.

Важной особенностью управления социально-экономическим развитием малых и средних городов является также наличие двух субъектов управления: органов государственной и муниципальной власти. Во многом от качества взаимодействия между этими уровнями власти зависит эффективность реализуемой в отношении малых и средних городов политики.

С точки зрения пространственного развития территорий политика государства, на наш взгляд, должна быть направлена в первую очередь на *формирование территориально-планировочной структуры системы расселения, способствующей фактической консолидации социально-экономического потенциала как крупных городов, так и малых городских и сельских населенных пунктов*. Еще в 1979 году советскими учеными было разработано руководство по проектированию малых городов в системах расселения [63], в котором изложен подход к проектированию населенных мест в условиях формирования систем расселения различных иерархических уровней с учетом положения, функциональной роли и перспектив развития малых городов в этих системах. Разработанные советскими учеными направления градостроительной политики в отношении малых и средних городов не потеряли своей актуальности и в настоящее время (табл. 3.5).

⁶ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 13.02.2019 г. № 207-р).

Таблица 3.5. **Направления и мероприятия реализации градостроительной политики по развитию малых и средних городов в составе региональной системы расселения** [63]

Направление	Мероприятия по развитию малых и средних городов
Включение малых и средних городов в народнохозяйственный комплекс региона	Размещение в малых и средних городах специализированных промышленных предприятий, научных, научно-производственных и других специализированных объектов Кооперирование предприятий, расположенных в малых и средних городах, с объемами областного народнохозяйственного комплекса Размещение в малых и средних городах филиалов предприятий, расположенных в региональном центре и других больших городах системы расселения Кооперирование размещаемых в малых и средних городах предприятий по добыче и первичной переработке сырья с предприятиями других городов Развитие устойчивых производственно-экономических связей малых и средних городов в пределах системы расселения Планирование трудовых межселенных связей малых и средних городов в системе расселения, как одного из важнейших способов решения проблемы трудовых ресурсов, использования трудовых резервов городов данного типа, расширения возможности выбора мест приложения труда и профессиональной специализации Развитие трудовых связей малых и средних городов с региональным центром и другими городами системы расселения Развитие трудовых взаимосвязей между малыми городами и окружающей сельской местностью
Включение малых и средних городов в социально-культурный комплекс региональной системы расселения	Формирование комплекса объектов культурно-бытового обслуживания населения малых и средних городов в соответствии с их местом и ролью в общей системе общественного обслуживания региона Формирование развитых многопрофильных комплексов учреждений общественного обслуживания в малых и средних городах-центрах сельской местности Планирование развития культурно-бытовых межселенных связей населения малых и средних городов в целях повышения уровня обслуживания проживающего населения Размещение в малых и средних городах специализированных объектов общественного обслуживания межселенного значения (общесистемного и местного) Развитие в малых и средних городах передвижных форм обслуживания, включая их дифференциацию по виду и степени развития в соответствии с положением города в системе расселения, а также обеспечение условий для их стабильного функционирования
Включение малых и средних городов в планировочную структуру региональной системы расселения	Специализация планировочной структуры малых и средних городов в соответствии с задачами формирования общей планировочной структуры системы расселения Формирование специализированных планировочных структур малых и средних городов различных функциональных типов Формирование развитых структурно-планировочных элементов малых и средних городов, имеющих межселенное значение Обеспечение транспортных связей малых и средних городов с другими структурно-функциональными элементами системы расселения Обеспечение взаимосвязанного функционирования и развития инженерной инфраструктуры малых и средних городов с инфраструктурой системы расселения

Говоря о механизмах реализации государственной политики, направленной на развитие малых и средних городов, отдельно стоит остановиться на *программно-целевом подходе*. В 2013 году разрабатывалась концепция программы «Социально-экономическое развитие малых городов Российской Федерации на период 2015–2020 годов». Данная целевая программа должна была стать частью государственной программы «Региональная политика и федеративные отношения» сроком до 2020 года (утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 307), главными целями которой были обозначены достижение сбалансированного развития регионов и муниципальных образований, сокращение уровня межрегиональной дифференциации и повышение конкурентоспособности российской экономики. Однако в итоговый вариант этой государственной программы вопросы развития и поддержки малых городов не были включены, а после ликвидации Министерства регионального развития России в сентябре 2014 г. программа и вовсе была прекращена.

В научной среде много раз озвучивались мысли о необходимости принятия федеральной целевой программы поддержки развития малых и средних городов. Вместе с тем следует отметить, что процесс создания и внедрения общей федеральной программы достаточно масштабный и трудозатратный, к тому же необходимо принимать во внимание то обстоятельство, что российские территории характеризуются достаточно высоким уровнем региональной дифференциации. Помимо этого, малые и средние города – это самая многочисленная категория городов, каждый из которых обладает своей индивидуальностью. При создании действительно работающей федеральной программы необходимо учитывать не только специфику населенных пунктов, но и экономико-географические особенности региона, в котором они находятся, что в значительной степени усложняет процесс. Ведь при всей схожести проблем малых и средних городов пути их решения для муниципальных образований аграрных или добывающих регионов будут различны. В контексте этого одним из вариантов решения данной задачи может стать разработка региональной программы развития малых и средних городов в каждом субъекте РФ.

В первую очередь требуется проведение детального анализа ситуации в исследуемых населенных пунктах, поскольку без такой научной и информационной базы все принимаемые меры по экономическому возрождению малых и средних городов вряд ли будут иметь положительный результат. Лишь через определение *специфики проблем* каждого города можно найти пути их решения. Особое внимание следует уделить тщательной *прора-*

ботке методических основ и инструментам реализации программы развития малых и средних городов.

По мнению экспертов [7], для эффективной реализации такой модели государственной политики необходимо четко *ограничить объекты регулирующего воздействия*, т.е. вывести за рамки программы те малые и средние города, где располагаются уже действующие федеральные и региональные «институты развития». Не менее важным пунктом является *проведение типологии малых и средних городов*. При этом выделения типов городов по аналогии с моногородами лишь на основе данных о социально-экономической ситуации в городе и наличии рисков ее ухудшения будет недостаточно, поскольку количество специфических типов малых и средних городов значительно больше и каждому из них нужны свои подходы и меры поддержки [7].

При значительном количестве и разнообразии российских малых и средних городов, безусловно, каждый из них обладает набором определенных характеристик, которые необходимо учитывать при поиске и разработке форм, инструментов и методов управления их дальнейшим развитием. Ведь при всей внешней схожести социально-экономической ситуации, сложившейся в данных населенных пунктах, глубинные причины их проблем могут существенно отличаться, соответственно требуются *и разные меры поддержки для того или иного муниципального образования*. Однако отметим, что на сегодняшний день аналитической информации, структурированно отражающей социально-экономическое положение, трудности и проблемы различных типов малых и средних российских городов, не имеется. Проведение *формальной типизации малых и средних городов* необходимо прежде всего в целях определения адресных мер поддержки в отношении тех поселений, которые в них действительно нуждаются.

На основе изучения научной литературы, посвященной вопросам выделения различных типов малых и средних городов, и разработки на базе этого мер поддержки их социально-экономического развития представляется важным типизировать малые и средние города по различным признакам: например, экономической специализации, транспортной удаленности; уровню и глубине имеющихся социально-экономических проблем, природно-географическому положению и т.д.

Достаточно интересна с практической точки зрения типология городов, предлагаемых в работе [6], авторами которой отмечается, что для разработки мер государственной политики с использованием экспертного

анализа целесообразно выделить *типов малых и средних городов на основе оценки их способностей и возможностей восстанавливать свою экономическую функциональность и социальную обеспеченность* (рис. 3.3).

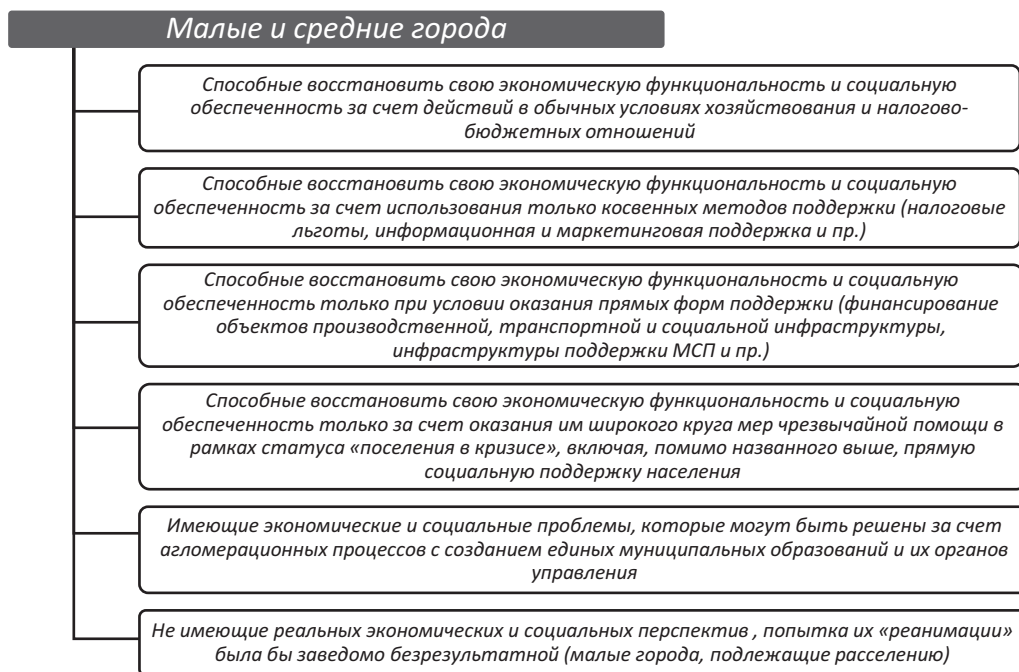


Рис. 3.3. **Типология малых и средних городов на основе оценки их способности к восстановлению собственной экономической функциональности и социальной обеспеченности** [6]

Отнесение малого или среднего города к одному из представленных типов позволит не только определить спектр мер, необходимых для решения социально-экономических проблем муниципалитета, но и вообще оценить целесообразность проведения такой политики, как в случае с «бесперспективными» городами, подлежащими расселению.

Следует отметить, что для большинства малых и средних городов независимо от их функционального типа и территориального расположения относительно крупных городов главным направлением укрепления экономической и финансово-бюджетной базы, а также решения такой социальной проблемы, как безработица, является *развитие предпринимательской деятельности*. Выбор «точек роста» экономики города как основы для развития бизнеса в первую очередь определяется имеющейся в городе ресурсной базой. В таблице 3.6 представлены возможные направления развития форм хозяйствования в зависимости от типа города.

Таблица 3.6. **Типы городов и направления развития экономики малых и средних городов**

Тип города	«Точки роста» экономики города, направления развития предпринимательской деятельности	Примеры малых и средних городов Европейского Севера России
Города–центры сельскохозяйственных территорий	Развитие предприятий по переработке продукции сельхозпроизводителей, их обслуживанию; создание различных объектов вертикальных агропромышленных холдингов	Грязовец, Никольск, Сокол
Исторические города, города-центры традиционных ремесел и художественных промыслов	Развитие предпринимательства в области туризма и его инфраструктуры	Тотьма, Великий Устюг, Кириллов, Каргополь
Рекреационные, санаторно-курортные города	Развитие бизнеса в индустрии восстановления здоровья, организации отдыха и развлечений	Сольвычегодск, Кировск, Сортавала
Научно-производственные города и ЗАТО	Развитие малых научных и промышленно-инновационных предприятий, инновационной инфраструктуры	Апатиты, Островной, Гаджиево, Полярный, Снежногорск
Города-порты и транспортные узлы	Развитие складского хозяйства, оказание логистических услуг, технологическое совершенствование портового и железнодорожного хозяйства	Котлас, Бабаево, Североморск, Медвежьегорск
Источник: составлено автором на основе [6].		

Помощь малым и средним городам со стороны государства, на наш взгляд, должна быть в первую очередь направлена на их *саморазвитие за счет использования конкурентных преимуществ муниципалитетов*. Сами меры поддержки при этом должны носить строго *адресный характер*, что может быть обеспечено с помощью применения *индивидуального подхода и подбора инструментов поддержки на основе типизации малых и средних городов*. Реализация такой политики позволит обеспечить концентрацию финансовых и административных ресурсов оказания содействия населенным пунктам в действительно актуальных сферах и повысить их практическую результативность.

Рассматривая меры финансово-бюджетной политики, можно сказать, что большинство малых и средних городов не относятся к особым субъектам налогово-бюджетных отношений, поскольку по большей части они являются городскими округами и городскими поселениями со стандартными нормами формирования местных бюджетов. Выделить для них особый налогово-бюджетный режим возможно лишь путем внесения изменений в налогово-бюджетное законодательство и утверждения перечня «кризисных» муниципальных образований, которые такой режим могли

бы получить. В городах, отнесенных к данной категории, в первую очередь можно было бы использовать *различные налоговые льготы для субъектов предпринимательства*. Внедрение такой практики будет способствовать привлечению инвесторов и стимулированию представителей бизнеса к открытию производств и созданию рабочих мест в малых и средних городах, а не в мегаполисах. Также, на наш взгляд, вполне допустимо разрешить «кризисным» муниципальным образованиям зачислять все налоги, поступающие от субъектов малого и среднего предпринимательства, в местный бюджет, что, безусловно, повысит их финансовую самостоятельность [6].

Еще одним вариантом решения данной проблемы может стать использование для поддержки малых и средних городов различных *«институтов развития»*, например института территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), который в настоящее время активно используется для поддержки моногородов. Соответственно для решения аналогичных проблем в отношении малых и средних городов можно обратиться к такому институту, как «зоны территориального развития» (ЗТР). Модель ЗТР можно использовать, в первую очередь делая акцент на поддержке *доминантной сферы экономической деятельности развития города в целях решения актуальных задач социально-экономической политики государства* [7].

Не менее эффективной в решении проблем малых и средних городов представляется деятельность *федеральных институтов развития*. Так, Фонд развития промышленности за счет оказания мер поддержки развитию малого и среднего бизнеса, как самой распространенной формы предпринимательской деятельности в малых и средних городах, косвенно *стимулирует их экономическую сферу*. При этом обеспечение адресной поддержки на решение проблем малых и средних городов может осуществляться за счет механизма квотирования.

Необходимо отметить, что одним из сдерживающих факторов построения эффективной системы управления развитием малых и средних городов является необязательность разработки стратегических документов в данных муниципальных образованиях (в соответствии с 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»). К примеру, в регионах Европейского Севера России по данным на начало 2020 года стратегии социально-экономического развития города разработаны лишь в 10 муниципальных образованиях из 59-ти (ГО Воркута, ГО Инта, ГО Усинск, ГО Ухта, ГО Вуктыл, ГО Котлас, ЗАТО Мирный, ГО Кировск, ЗАТО Александровск, ЗАТО г.

Островной). При этом анализ содержательной части данных документов свидетельствует о наличии в них целого ряда недостатков, к которым в том числе можно отнести следующие:

- достаточно объемный анализ социально-экономического положения муниципалитета, дисбаланс между аналитической и «внедренческой» частями;
- ограниченность методов и инструментов анализа социально-экономического положения муниципального образования (преимущественно SWOT-анализ);
- относительная редкость использования сценарного подхода при разработке плана развития муниципалитета;
- отсутствие конкретного четкого механизма реализации стратегии социально-экономического развития;
- большая вариативность индикаторов достижения заявленных в стратегии целей и задач, отсутствие в ряде случаев конкретных количественных показателей [66].

Главной причиной непопулярности использования инструментов стратегического планирования в малых и средних городах является прежде всего отсутствие у них финансовых возможностей. Однако данный подход достаточно успешно применяют муниципальные образования, обладающие собственными экономическими ресурсами и недотационным бюджетом. Не менее актуален кадровый вопрос, который обусловлен прежде всего отсутствием в местных администрациях специалистов, имеющих опыт разработки подобного рода документов. Отсюда следует вывод о необходимости разработки системы обучения работников органов местного самоуправления теоретическим основам и практическим навыкам стратегического планирования. Решение данной задачи может быть возложено на органы государственной власти региона.

Разработка стратегии – это лишь половина предстоящей работы, не менее важны реализация и мониторинг результатов выполнения запланированных мероприятий, что также требует наличия специалистов, а при ограниченном управленческом штате администрации становится проблемой, которую необходимо решать. И наконец, еще один значимый момент – это дублирование стратегии развития городского поселения и района. Выход из данной ситуации видится в повышении качества межмуниципальных коммуникаций и осуществлении гармонизации стратегических документов разных уровней.

Факторами, сдерживающими внедрение стратегического планирования в малых и средних городах, являются в то же время пассивность местного населения и бизнес-сообщества, недостаточная коммуникация с органами региональной власти, недостаток статистических данных для качественной объективной оценки социально-экономического положения.

Хотя органы местного самоуправления могут принимать самостоятельно решения по вопросу целесообразности разработки стратегических документов, они должны учитывать как зарубежную, так и отечественную практику, примеры которой свидетельствуют о положительном опыте использования стратегического планирования в малых и средних городах. Каждое муниципальное образование обладает своими особенностями, собственным потенциалом развития, на который и нужно опираться при разработке стратегии. И прежде всего необходимо использовать индивидуальный подход, в основе которого лежит типология городов. Он позволит избежать шаблонности документов стратегического планирования и будет способствовать постановке более конкретных целей дальнейшего развития муниципального образования.

Помимо стратегического управления развитием малых и средних городов достаточно эффективным является использование проектного подхода, особенно в решении актуальных городских проблем, создании комфортной городской среды, развитии социально-культурной сферы.

В мае 2018 года были приняты национальные проекты до 2024 года⁷, разработанные по трем направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост». На сегодняшний день в решении проблем развития малых и средних городов свою эффективность уже продемонстрировала реализация нацпроекта «Жилье и городская среда», в состав которого входит федеральный проект «Формирование комфортной городской среды»⁸. В рамках проекта ежегодно проводится Всероссийский конкурс лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, победители которого получают финансирование на реализацию проектов благоустройства.

К примеру, в Вологодской области в 2019 году из 685,1 млн. рублей, выделенных на реализацию проекта, 68,7 млн. руб. было направлено

⁷ Утверждены Указом Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7.05.2018 г. № 204.

⁸ Реализация проекта «Формирование комфортной городской среды» фактически была начата еще в 2017 г. Паспорт проекта утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 18.04.2017 № 5.

в виде дотаций победителям данного конкурса: 55,0 млн. руб. – в г. Вытегра (победитель 2018 года) и по 13,7 млн. руб. – в г. Тотьма и г. Устюжна (победители конкурса 2019 года) [55]. В Мурманской области участие в конкурсе в 2018 году приняли семь муниципалитетов: города Кировск, Мончегорск, Полярные Зори, Кандалакша, ЗАТО Александровск и г. Заозерск, Ковдорский район. Город Полярные Зори, ставший победителем Всероссийского конкурса проектов по созданию комфортной среды в малых городах и исторических поселениях, получил субсидию в размере 55 млн. рублей на реализацию проекта по обустройству бульвара «Северное сияние». Необходимо отметить, что проект получил софинансирование из областного бюджета (10,5 млн. руб.), а также от градообразующего предприятия – Кольской АЭС (15,5 млн. рублей [57]).

Участие в конкурсе лучших проектов дает муниципальным образованиям реальную возможность улучшить состояние городской среды и повысить уровень благоустройства. Малые и средние российские города с каждым годом принимают все более активное участие в конкурсе. Вместе с тем, как показывает практика, еще далеко не все муниципалитеты вовлечены в данный процесс, отчасти вследствие отсутствия опыта, а отчасти из-за нежелания органов местного самоуправления брать на себя дополнительные финансовые обязательства.

В целом главным направлением государственной политики по развитию малых и средних городов, на наш взгляд, должно стать их включение в систему расселения страны с определением их роли как структурно-функциональных элементов. Стратегически важной задачей развития населенных пунктов данного типа является, с одной стороны, налаживание тесной кооперации с крупными городами–региональными центрами, а с другой стороны, обеспечение развития в них функций организационно-хозяйственных, производственных и культурно-просветительских центров сельской местности.

3.2. Формы и инструменты развития сельских территорий

Сельские территории (территории вне городских населённых пунктов) занимают большую часть территории России. Выполняя ряд народно-хозяйственных функций (обеспечение продовольственной безопасности, сохранение связности пространства, историко-культурного наследия, поддержание экологического равновесия, создание условий для восстановления здоровья и отдыха населения и др.), они играют важную и особую роль

в пространственном развитии страны и её регионов. В настоящее время в сельских территориях России (совокупность всех сельских населенных пунктов) проживает 25,5% ее населения, при этом 81% от общего числа муниципальных образований составляют сельские поселения. Вместе с тем в развитии сельских территорий накопилось множество комплексных и системных проблем, среди которых следует особо отметить и значительную убыль сельского населения в большинстве субъектов РФ, и заметное отставание уровня жизни сельского населения по сравнению с городским, и сохраняющийся низкий уровень благоустройства жилого фонда, и невысокий уровень развития социальной инфраструктуры, сворачивание производственной деятельности и др. Для решения этих и других проблем и задач в стране, начиная ещё с 2000-х годов, принимались специальные государственные программы: федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013» (Постановление Правительства РФ от 03.12.2002 г. № 858); федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 г. № 598); Государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» со сроками реализации 2020–2025 гг. (Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 г. № 696). Принята Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 г. № 151-р).

Но, как показывает практика реализации перечисленных документов, существенно улучшить ситуацию в сельской местности удалось далеко не везде в связи с отсутствием в них необходимой комплексности и системности, а также ограниченной направленностью (в данных госпрограммах до 2019 г. сельские территории рассматривались только в рамках сельских поселений и с привязкой к сельскохозяйственному производству) и явной недостаточностью объемов финансирования.

В упомянутой выше государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» под сельскими территориями понимаются: 1) сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района; 2) сельские населенные пункты, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов РФ); 3) сельские населенные пункты, входящие в состав вну-

тригородских муниципальных образований г. Севастополя; 4) рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений; 5) рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территориях которых находятся административные центры субъектов РФ). Это определение использовалось и в данном исследовании.

Далее рассмотрим проблемы развития сельских территорий России, ключевыми среди которых являются:

- заметное сокращение численности сельского населения (за 2000–2019 гг. в среднем по России – на 5,3%, в среднем по СЗФО – 16%, в Вологодской области – на 21,3%), обусловленное заметной естественной убылью населения (в 2019 г. в среднем по России – на 3,5 промилле, в среднем по СЗФО – 6,9 промилле, в Вологодской области – на 9,3 промилле) и миграционной убылью (в отдельные годы в ряде субъектов СЗФО она превышала 10 промилле);

- снижение потенциала и роли сельского хозяйства в развитии сельских территорий, особенно в северных регионах страны (в 2019 г. объём производства продукции сельского хозяйства в среднем по субъектам СЗФО составил лишь 75,3% от уровня 1991 г., в Вологодской области – 54,6%; в среднем по России – 106,7%);

- низкий уровень благоустройства жилого фонда в сельских территориях (по итогам 2019 г. в среднем по России всеми видами благоустройства обеспечено лишь 36,3% жилого фонда; в СЗФО – 29,7%; в Вологодской области – 13,7%, при этом прирост за 2013–2019 г. составил всего 1,9 п.п.);

- проблемы с качеством питьевой воды (в 2018 г. в среднем по России 9,6% населения снабжалось недоброкачественной питьевой водой; в СЗФО – 19,2%; в Вологодской области – 45%);

- низкий уровень развития дорожной и транспортной инфраструктуры (в 2019 г. в среднем по России 48% автомобильных дорог местного значения не отвечали нормативным требованиям; в СЗФО – 61,2%; в Вологодской области – 72,5%);

- невысокий уровень доходов сельского населения (в 2019 г. в среднем по России соотношение располагаемых ресурсов домашних хозяйств в сельской местности составило всего 63,8% от аналогичного уровня в городской местности; в СЗФО – 63,9%, в Вологодской области – 83,7%).

Специфика развития сельских территорий Вологодской области более подробно представлена в таблице 3.7.

Таблица 3.7. Отдельные показатели социально-экономического развития сельских территорий России и Вологодской области в 2014–2019 гг.

Показатели	Россия			Вологодская область		
	2014 г.	2019 г.	2019 г. к 2014 г., %	2014 г.	2019 г.	2019 г. к 2014 г., %
Инвестиции в основной капитал за счет средств бюджета муниципального образования, млн. руб.	27778,4	27530,4	99,1	394,5	1446,8	366,7
Ввод в действие жилых домов в расчёте на 1 сельского жителя, кв. м	0,47	0,46	97,9	0,30	0,29	96,7
Одинокое протяжение уличной газовой сети, км	312462,6	330865,4	105,9	853,4	1245,0	145,9
Доля источников теплоснабжения мощностью до 3 Гкал/ч, %	78,1	76,4	97,8	85,2	83,9	98,5
Доля тепловых и паровых сетей, которые были заменены и отремонтированы, в % от числа нуждающихся в замене	9,8	8,5	86,7	7,4	3,7	50,0
Доля уличной водопроводной сети, замененной и отремонтированной, в % от числа нуждающихся в замене	4,1	3,3	80,5	6,6	1,4	21,2
Доля уличной канализационной сети, замененной и отремонтированной, в % от числа нуждающихся в замене	1,9	1,3	68,4	12,1	1,2	9,9
Число объектов бытового обслуживания населения, тыс. ед.	42,63	41,55	97,5	0,38	0,40	105,3
Число магазинов, тыс. ед.	199,39	183,62	92,1	2,56	2,17	84,8
Число мест в коллективных средствах размещения, тыс. ед.	397,85	586,38	147,4	3,45	6,23	180,6
Число спортивных сооружений, тыс. ед.	98,12	95,88	97,7	0,84	0,86	102,4
Численность занимающихся в детско-юношеских спортивных школах, тыс. чел	545,68	552,61	101,3	2,77	1,60	57,8
Число лечебно-профилактических организаций, тыс. ед.	37,79	37,96	100,4	0,60	0,57	95,0
Составлено по: Статистическая информация о социально-экономическом развитии сельских территорий Российской Федерации / Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/sel-terr/sel-terr.html						

За прошедшие 5 лет можно отметить следующие тенденции развития сельских территорий Вологодской области и страны в целом:

- сокращается объем ввода в действие жилья (на 3%);
- остаются достаточно низкими (менее 10%) темпы замена тепловых и паровых сетей, сетей водоснабжения и канализации, что не позво-

ляет своевременно модернизировать сети и создавать комфортные условия для жизни на селе; при этом большая часть (84%) источников теплоснабжения являются маломощными;

– растёт число объектов бытового обслуживания населения (на 5%), число мест в коллективных средствах размещения (на 80%), но сокращаются число магазинов (на 15%), численность детей, занимающихся в спортивных школах (на 43%), и число лечебно-профилактических организаций (на 5%).

В связи с этим существует объективная необходимость корректировки государственной политики по развитию сельских территорий. Надо сказать, что большие надежды изначально возлагались на государственную программу РФ «Комплексное развитие сельских территорий» на 2020–2025 гг., принятую в 2019 г. Аналогичные программы были приняты и в большинстве субъектов РФ.

Целями рассматриваемой программы являются:

1) сохранение доли сельского населения в общей численности населения РФ на уровне не менее 25,1% в 2025 г. (25,7% в 2017 базовом году; согласно первоначальному варианту данной госпрограммы – 25,3% в 2025 году);

2) доведение соотношения среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств до 75,5% в 2025 г. (до 67,0% в 2017 базовом году; согласно первоначальному варианту госпрограммы – до 80,0% в 2025 г.);

3) повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах до 43,2% в 2025 г. (до 32,6% в 2017 базовом году; согласно первоначальному варианту Госпрограммы – до 50,0% в 2025 г.).

Рассматриваемая программа включает в себя 5 направлений (подпрограмм), в рамках которых запланирована реализация 3 ведомственных целевых программы (ВЦП) и 5 ведомственных проектов (ВП). Говоря о параметрах финансирования госпрограммы на 2020–2025 гг., следует особо отметить, что в ней по сравнению с первоначальным паспортом общий объём финансового обеспечения сокращён в 1,5 раза (с 2,3 до 1,5 трлн. руб.).

В Вологодской области подпрограмма «Комплексное развитие сельских территорий Вологодской области» входила в состав государственной программы «Развитие агропромышленного комплекса и потреби-

тельского рынка Вологодской области на 2013–2020 годы». На финансирование основных мероприятий подпрограммы в 2020 г. в областном бюджете было запланировано 413 309,6 тыс. рублей, при этом более половины средств предполагалось направить на создание и развитие на сельских территориях социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры.

Необходимо также отметить, что проведение мероприятий подпрограммы было запланировано не во всех муниципальных районах. В 2020 году заявочную документацию на выделение субсидий представили 22 из 26 районов области, однако поддержку получили лишь 18 из них.

В рамках реализации основного мероприятия *«Оказание содействия в обеспечении сельского населения доступным и комфортным жильем»* предусмотрено выделение субсидий на улучшение жилищных условий граждан, проживающих на сельских территориях, для 16 из 26 муниципальных районов. Наибольшая часть средств была направлена в Тарногский (14,9%), Тотемский (13,8%) и Шекснинский (13,3%) муниципальные районы.

Реализация мероприятий по благоустройству сельских территорий в 2018 году осуществлялась лишь в 15 сельских поселениях области. Более 85% выделенных средств приходится на муниципалитеты 3-х районов: Тотемского (40,4%), Вологодского (30,8%) и Великоустюгского (14,3%).

Для участия в реализации основного мероприятия подпрограммы – *«Современный облик сельских территорий»* – шесть муниципальных районов Вологодской области в 2019 году направили заявки на 10 проектов общей стоимостью 522,5 млн. руб. (Вологодский, Кирилловский, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Нюксенский и Устюженский). По данным Департамента сельского хозяйства и продовольственных ресурсов Вологодской области, паспорта проектов комплексного развития сельских территорий на период 2020–2021 годов включали: строительство (реконструкцию, капитальный ремонт) 30 объектов капитального строительства, в том числе 15 объектов образования, 5 объектов культуры, 6 спортивных объектов, 1 объекта здравоохранения, 1 объекта газификации, 1 объекта водоснабжения, 1 объекта водоотведения; приобретение 1 автотранспортного средства для объекта здравоохранения. Все проекты были допущены к отбору, но из-за ограниченности федерального бюджета прошли отбор проекты четырех районов (Никольский, Нюксенский, Устюженский и Кирилловский). Кроме того, для трех из них в 2020 году было

предусмотрено выделение средств из федерального бюджета в размере 54844,3 тыс. рублей. А проект «Комплексное развитие села Горицы Кирилловского муниципального района Вологодской области» был включен в резерв, однако в 2020 году средства не были выделены. После повторной заявки проект был поддержан к реализации на 2021 год.

Проведенный нами анализ государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий», а также анализ ее оценок со стороны российских учёных, экспертов и государственных деятелей позволяет заключить, что *основными рисками её реализации* могут быть следующие:

- риски коррупции и несправедливого распределения финансовых средств на инициативные проекты граждан, проекты компактной жилой застройки и т.д.;

- риск развития преимущественно тех территорий, в которых предполагается участие в рамках государственного-частного партнерства только крупного бизнеса; политика может оказаться ориентированной на инициативы крупного бизнеса, который будет выступать с предложениями по строительству агрогородков и их обустройству за счет госпрограммы;

- поселения с высоким уровнем безработицы, низкими доходами населения, низкой бюджетообеспеченностью будут проигрывать конкурсы по реализации проектов и не получать необходимого для них финансирования, а соответственно, ускорится их деградация;

- возможная рассогласованность целей, задач, мероприятий данной госпрограммы с целями, задачами, приоритетами, мероприятиями других национальных проектов и государственных программ;

- отсутствие надежных механизмов решения таких актуальных проблем, как снижение расслоения общества, повышение занятости и доходов населения, диверсификация сельской экономики, переход на модель комплексной поддержки сельхозтоваропроизводителей, включая обеспечение доступности ресурсов, инновационную и маркетинговую поддержку, защиту прав собственности и т.д.;

- возможный неучёт специфики (отраслевой специализации, особенностей организации местного самоуправления и др.) развития сельских территорий в разных субъектах РФ и внутри каждого из них; ограниченность их полномочий по решению вопросов и проблем развития территорий; риск отсутствия или недостатка денежных средств в местных бюджетах на разработку проектно-сметной документации для реализации

соответствующих проектов; риски неподдержки проектов при уже понесённых местными бюджетами затратах на разработанную проектно-сметную и иную документацию; слабые возможности органов власти в регулировании миграционных процессов, что приведёт к дальнейшему сохранению значительного миграционного оттока из сельской местности;

– не до конца проработаны механизмы, инструменты инициативного бюджетирования, применение которого предусматривается программой; низкий уровень доходов сельского населения может не обеспечить его участие в финансировании реализации проектов.

Исходя из этого нами выработаны рекомендации по совершенствованию механизмов повышения эффективности государственной программы (табл. 3.8).

Таблица 3.8. Рекомендации различным уровням власти по совершенствованию механизмов повышения эффективности государственной программы РФ «Комплексное развитие сельских территорий»

Уровень	Рекомендации
Федеральный	– Обеспечение увеличения финансового обеспечения государственной программы хотя бы до уровня, обозначенного в первоначальном паспорте программы (2,3 трлн. руб. за счёт всех источников), и её возможная трансформация в отдельный нацпроект до 2030 года. – Проведение аудита всех существующих мер, инструментов, механизмов государственной поддержки сельских территорий и на основе этого их эффективное распределение по различным государственным программам и национальным проектам. – Расширение направлений и мероприятий программы, в части необходимости диверсификации экономики села и создания новых рабочих мест (поддержка развития несельскохозяйственных видов деятельности и малого предпринимательства), снижения значительного миграционного оттока из сельских территорий, более масштабного развития централизованного газоснабжения, водоснабжения и канализации, привлечения и закрепления квалифицированных кадров на селе и др. – Изменение критериев поддержки проектов комплексного развития сельских территорий (Приказ Минсельхоза России от 10.06.2020 г. № 313 «Об утверждении Порядка отбора проектов комплексного развития сельских территорий или сельских агломераций»), чтобы получать поддержку могли реально качественные и проработанные проекты во многих муниципалитетах, а не только проекты в наиболее развитых населённых пунктах, имеющих большую численность жителей. – Рассмотрение вопроса о возможности определения перечня конкретных проектов развития сельских территорий (финансируемых за счёт бюджетных средств) в муниципалитетах на уровне субъекта РФ, а не на федеральном уровне, с установлением ежегодных бюджетных лимитов каждому субъекту РФ по отдельным направлениям госпрограммы; включение затрат муниципальных образований на подготовку проектно-сметной и другой документации в стоимость проектов. – Создание отдельного федерального органа исполнительной государственной власти (министерство, агентство, в том числе возможно и путём перераспределения функций и полномочий существующих органов власти), который будет координировать вопросы федеративных отношений, регионального развития, функционирования института местного самоуправления и развития сельских территорий, обеспечивать эффективное межведомственное взаимодействие.

Уровень	Рекомендации
Региональный	– Формирование эффективного механизма взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления по разработке и реализации мероприятий, проектов госпрограммы, предусматривающего формирование рабочей группы из представителей органов государственной власти области (Департамент сельского хозяйства и продовольственных ресурсов, Департамент строительства, Департамент топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования); определение ответственных должностных лиц в муниципальных районах по разработке и реализации проектов развития сельских территорий; своевременное определение и согласование перечня проектов, объектов и мероприятий, которые могут быть заявлены в госпрограмму; консультирование по вопросам подготовки заявочной и проектной документации и оперативная отработка всех возникающих у органов МСУ вопросов. – Подготовка методических рекомендаций, открытие курсов для органов МСУ (в том числе с привлечением научных и образовательных организаций области) по разработке и реализации проектов развития сельских территорий; подготовке заявок, проектов на участие в госпрограммах. – Создание проектного офиса по развитию сельских территорий субъекта РФ и/или эффективной управленческой команды экспертов и профессионалов (по примеру проекта Общероссийского народного фронта «Село. Территория развития»). – Формирование и обновление общедоступного информационного ресурса всех поддержанных проектов (со всей документацией) по развитию сельских территорий в муниципалитетах субъекта РФ. – Направление официальных запросов в соответствующие федеральные органы исполнительной власти по разъяснению различных вопросов и проблем участия региона и муниципальных образований в указанной государственной программе РФ.
Местный	– Инвентаризация всех потребностей муниципалитета по реализации проектов развития, определение возможностей вхождения с ними в соответствующие госпрограммы, обмен опытом с другими муниципалитетами по разработке и реализации проектов. – Участие муниципальных образований во всех возможных направлениях госпрограммы с учётом наличия средств в местных бюджетах на софинансирование; изучение всей необходимой документации по условиям, критериям участия муниципалитета в госпрограмме; разработка проектов и документации с учётом получения максимально возможных баллов по соответствующим критериям; разработка комплексных, крупных проектов, включающих несколько населённых пунктов и объектов развития соответствующей инфраструктуры. – Использование Реестра типовой проектной документации (https://minstroyrf.gov.ru/docs/1482/) и Реестра экономически эффективной проектной документации (https://minstroyrf.gov.ru/docs/14803/), размещённых на сайте Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, для разработки и адаптации проектной, проектно-сметной и иной документации под специфику условий того или иного муниципалитета. – Направление официальных запросов в соответствующие федеральные органы исполнительной власти по разъяснению различных вопросов и проблем участия региона и муниципальных образований в государственной программе. – Работа с местным бизнесом по синхронизации проектов бизнеса с проектами по развитию территорий, по возможности софинансирования бизнесом проектов комплексного развития сельских территорий, финансирования разработки проектно-сметной документации данных проектов. – Работа с местными активистами, ТОСами, сельскими старостами, главами поселений по инициированию проектов и участию в их реализации. – Привлечение максимального количества заинтересованных лиц к формированию и реализации проектов развития территорий, а также к разработке и реализации стратегий развития сельских поселений.

Различными российскими экспертами в 2020 г. обозначены *тренды развития сельских территорий*, которые в ближайшую и отдаленную перспективу определяют трансформацию сёл [62]: роботизация и автоматизация сельскохозяйственного сектора; рост спроса на органические продукты и на местную сельхозпродукцию, открытие онлайн-магазинов фермерских продуктов; переход к рациональному использованию природных ресурсов; развитие экологического и сельского туризма; возвратная миграция и развитие экопоселений; расширение площади территорий, пригодных для сельского хозяйства и проживания; повышение требований к уровню образования жителей сельских территорий и технической грамотности. По данным Центра отраслевой экспертизы Россельхозбанка, 2–3 млн человек могут в течение нескольких лет вернуться в сельскую местность [86], что обусловлено угрозами пандемии коронавируса и последствиями мирового экономического кризиса. Для обеспечения спроса на переезд в сельскую местность и закрепления/сохранения в данных территориях жителей в России с 2020 г. реализуется льготная ипотека по ставке не более 3% годовых для приобретения и строительства жилья в сельской местности.

Таким образом, в сложившихся в стране условиях и с учётом выявленных тенденций и проблем развития сельских территорий *ключевыми задачами, мерами, мероприятиями по их развитию являются следующие.*

1. Обеспечить в полной мере реализацию мероприятий и достижение целей государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (утверждена постановлением Правительства РФ от 31.05.2019 г. № 696; сроки реализации – 2020-2025 гг.). Исходя из финансово-экономической ситуации в стране в 2020–2021 гг., целесообразно вернуться к вопросу об увеличении финансового обеспечения данной программы хотя бы до уровня, запланированного в ее первоначальном варианте.

Кроме того, возможно расширить объем мероприятий госпрограммы в части решения задач по диверсификации экономики села и созданию новых рабочих мест, снижению значительного миграционного оттока из сельских территорий, более масштабному развитию централизованного водоснабжения и канализации в сельской местности, привлечению и закреплению квалифицированных кадров на селе (например, компенсация части затрат предприятиям на создание в сельской местности высокопроизводительных рабочих мест; осуществление выплат не только гражданам, переезжающим на постоянное место жительства и устраивающимся на работу врачами или работниками АПК, но и другим катего-

риям работников, определённым решениями органов государственной власти субъектов РФ в соответствии с конкретной потребностью в тех или иных работах; льготные кредиты на длительный срок для улучшения межпоселковых дорог силами предпринимателей и агротуристических хозяйств) и др.

В рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (сроки реализации – 2013–2025 гг.), утверждённой Постановлением Правительства РФ от 14.07.2012 г. № 717 (ред. от 28.05.2020), целесообразно было бы предусмотреть предоставление сельхозтоваропроизводителям субсидий на внедрение роботизированных систем, систем и механизмов, основанных на технологиях точного земледелия, искусственного интеллекта и других современных информационных, инновационных технологиях.

2. В части диверсификация экономики и занятости сельского населения необходимо обеспечить равнодоступность сельскохозяйственных производителей к средствам государственной поддержки; оказать меры государственной поддержки развитию на сельских территориях малого и среднего предпринимательства, включая сельский туризм (экологический, событийный, этнографический, гастрономический и т.д.), который имеет значительный потенциал с учетом возможного сохранения ограничений по перемещению между странами.

К развитию туризма и стимулированию жителей городов к переселению в сельскую местность целесообразно подходить с точки зрения маркетингового подхода: формировать локальные бренды (например, гастрономические), вводить в отделы экономики муниципальных районов штатную единицу специалиста по развитию сферы туризма и рекреации. По мнению известного российского ученого Н.Е. Покровского [59], роль органов местного самоуправления в данных процессах должна заключаться в следующем: 1) создание карты муниципального района с зонами наиболее вероятного перспективного расселения горожан, одной-двух риэлторских фирм, осуществляющих учет, подбор, продажу и юридическое оформление сельской недвижимости; 2) принятие юридических актов, позволяющих осуществлять переход неиспользуемой или заброшенной сельской недвижимости в руки новых владельцев, имеющих, например, ипотеку Россельхозбанка; 3) ведение в Интернете и СМИ продуманной и креативной рекламы своей территории с целью привлечения горожан; 4) создание бригад местных плотников с полным шлейфом современной техники, спо-

собных поднять и обустроить любой дом в кратчайшие сроки; 5) принятие нормативно-правовых актов, ограничивающих архитектурно-строительный и экологический произвол новых поселенцев.

3. Создать условия для привлечения внебюджетных источников финансирования инвестиций в социально-инженерную инфраструктуру села, включая внедрение практики реализации проектов на основе государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

4. Обеспечить развитие различных форм сельскохозяйственной кооперации, например, с помощью таких мер ее государственной поддержки, как грантовая поддержка, направляемая на развитие материально-технической базы сельскохозяйственных потребительских кооперативов; финансирование из федерального бюджета развития в регионах кооперативной инфраструктуры (региональных фондов финансовой поддержки кооперативов, центров компетенции и повышения квалификации кооперативных кадров, кооперативной товаропроводящей сети).

5. Создать в каждом субъекте РФ профессиональные команды экспертов, специалистов, активистов, заинтересованных в развитии сельских территорий (по примеру успешно реализуемого с марта 2019 г. проекта Общероссийского народного фронта «Село. Территория развития»)⁹. Целью данного проекта является анализ реализации национальных проектов в сельских территориях и формирование новых подходов к развитию села. В задачи проекта входит мониторинг исполнения нацпроектов и государственных программ, влияющих на развитие сельских территорий, выработка предложений по улучшению качества жизни на селе и вовлечению местных жителей в развитие своих населенных пунктов. За первый год реализации данного проекта уже удалось обучить 10 команд развития в пилотных сёлах, определить потенциал каждой территории и помочь в создании уникальных бизнес-проектов; проверить точки доступа сети Интернет в 402 населённых пунктах в 52 субъектах РФ, выявить имеющиеся нарушения; опросить селян о доступности грантовой поддержки для фермеров, эффективности «мусорной реформы», мобильных медицинских комплексов и автоклубов; запустить проектные офисы по реализации гражданских инициатив в сельской местности в четырех федеральных округах (Сибирском, Южном, Уральском, Приволжском). Под контролем активистов проекта в феврале 2020 г. заработало 175 новых фельдшерско-акушерских пунктов и др.

⁹ Более подробная информация о данном проекте представлена на сайте Общероссийского народного фронта (<https://onf.ru/project/81716/news/>) и в группе Вконтакте (https://vk.com/proekt_pro_selo).

Следует также отметить, что именно на поселенческом уровне (в сельских поселениях и сельских населённых пунктах) есть большие возможности для вовлечения населения в непосредственное решение вопросов и проблем местного значения.

В связи с этим важно определить эффективные формы участия населения в управлении территориями на местном уровне и в их непосредственном развитии. Как показала практика и результаты наших предыдущих исследований [12; 18; 89], такими эффективными формами являются территориальное общественное самоуправление, самообложение граждан и местные референдумы, инициативное бюджетирование, участие жителей в разработке и реализации стратегий развития муниципалитетов, в том числе сельских поселений. Рассмотрим эти формы более подробно.

1. Территориальное общественное самоуправление

В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ под территориальным общественным самоуправлением (ТОС) понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, внутригородского района для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС может быть организовано в пределах таких территорий проживания граждан, как: подъезд многоквартирного жилого дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, не являющийся поселением, иные территории проживания граждан.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться: 1) непосредственно населением путём проведения собраний и конференций граждан; 2) созданными органами (коллегиальный исполнительный орган управления – совет/комитет, возглавляемый председателем, и контрольно-ревизионный орган). Каждый созданный в муниципальном образовании ТОС должен быть зарегистрирован либо как юридическое лицо (в форме некоммерческой организации), либо без образования юридического лица (в данном случае регистрируется лишь Устав ТОС).

К направлениям деятельности современного российского ТОС относятся: защита прав и интересов жителей; реализация социальных проектов; работа с детьми и подростками; контроль за торговлей и качеством оказания различных услуг; согласование использования земельных

участков; участие в охране общественного порядка; организация досуга жителей; содержание и благоустройство территории; ремонт и эксплуатация жилищного фонда; организация благотворительных и волонтерских мероприятий и др.

Деятельность ТОС при заинтересованности в ней властей региона и района может дать существенный экономический и социальный эффект. Так, в Архангельской области в начале – середине 2000-х годов при поддержке Института общественных и гуманитарных инициатив и выделения финансовых средств на деятельность ТОС из регионального бюджета местное население реализовало за четыре года 54 проекта стоимостью 1,75 млн. руб., которые дали экономический эффект почти в 30 млн. руб. [81].

По данным Министерства юстиции Российской Федерации [26], в целом по стране по состоянию на март 2020 года насчитывается примерно 32 тысячи ТОСов, уставы которых зарегистрированы в органах местного самоуправления, в границах 6,7 тыс. муниципальных образований. При этом около 16,7 тыс. ТОСов (52% от общего их числа) находятся в сельских поселениях, около 10,2 тыс. (32% от числа ТОСов) – в городских округах, около 4,7 тыс. (15% от числа ТОСов) – в городских поселениях. Около 2,7 тыс. ТОСов (8% от общего их числа), по подсчетам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, имеют статус юридических лиц, и около 1,6 тыс. ТОСов (6% от общего их числа) заключили с органами местного самоуправления договоры (соглашения), предусматривающие использование средств местных бюджетов при осуществлении ТОСами деятельности по благоустройству территорий и иной хозяйственной деятельности. Институт ТОС распространен по стране крайне неравномерно, однако в той или иной мере он представлен в 84 из 85 субъектов Российской Федерации (за исключением Чукотского автономного округа). Значительное распространение институт ТОС получил в регионах Центрального федерального округа (10,0 тыс. ТОСов), Южного федерального округа (6,2 тыс.) и Приволжского федерального округа (5,6 тыс.). Абсолютным рекордсменом является Краснодарский край, насчитывающий 3,8 тысяч ТОСов. В трёх субъектах Российской Федерации (Республика Бурятия, Белгородская и Воронежская области) насчитывается более чем по 2 тыс. ТОСов, еще в шести субъектах (Республика Марий Эл, Ставропольский край, Архангельская, Волгоградская, Кировская и Ростовская области) – более чем по 1 тысяче.

Однако для расширения географии деятельности ТОСов и достижения наибольшего социального и экономического эффекта им требуется государственная поддержка через специально сформированные государственные программы субъектов РФ, обеспечивающие софинансирование проектов ТОС. Целесообразно создание при главе муниципального района, муниципального округа, городского округа Совета по развитию ТОС, в который войдут руководители органов ТОС и их представители, глава муниципального образования, специалисты администрации, представители общественных организаций.

2. Инициативное бюджетирование

Инициативное бюджетирование – это форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления путем выдвижения инициатив по целям расходования определенной части бюджетных средств. Существуют две основные практики (технологии) инициативного бюджетирования в России: программа поддержки местных инициатив (ППМИ) и партисипаторное бюджетирование (ПБ) [33].

Как показывает практика, примером реализации инициативного бюджетирования и эффективным инструментом вовлечения населения в процессы управления на местном уровне является реализуемый в Вологодской области с 2015 г. проект «Народный бюджет». Его суть состоит в том, что идеи, которые формируются на местах, финансируются за счет совместного участия населения, бизнеса, областного и местного бюджетов. Цель конкурсного отбора – определение муниципальных образований, которым будут предоставляться субсидии из областного бюджета на реализацию их проектов. В 2015 г. в рамках данного проекта было реализовано 60 проектов, в 2020 г. – уже 976 проектов во всех 26 районах области (суммарный размер субсидии из областного бюджета на софинансирование проектов в 2020 г. составил 210 млн. руб.).

Вопросы, которые решаются в Вологодской области проектами под эгидой «Народного бюджета»:

1) в сфере ЖКХ (строительство колодцев, ремонт водопроводов, газопроводов, строительство тепловых сетей и т.д.) – 23% от числа всех проектов в 2017 г.;

2) обеспечение населения услугами организаций культуры (ремонт домов культуры, приобретение для них оборудования, пошив сценических костюмов, развитие туризма в поселении) – 15%;

3) строительство и ремонт детских площадок – 13%;

4) прочее благоустройство (строительство пешеходных мостов, приобретение контейнеров, ремонт плотов и плотиков для полоскания, спил аварийных деревьев и т.д.) – 12%;

5) развитие физической культуры и спорта (строительство спортивных площадок, ремонт и строительство катков, стадионов, ремонт ФОКов, приобретение спортивного оборудования) – 11%;

6) ремонт и содержание уличного освещения – 9%;

7) благоустройство мест массового отдыха – 6%;

8) строительство и ремонт памятников – 6%;

9) вопросы противопожарной безопасности – 4%;

10) обеспечение населения услугами связи – 2%.

3. Вовлечение населения, экспертов, профессионалов в процессы стратегического развития сельских территорий

Успешность развития сельских территорий, сельских поселений в настоящее время во многом определяется наличием у органов власти муниципалитетов, населения, представителей бизнеса стратегического видения перспектив, возможностей и механизмов развития тех или иных территорий. Как показывает мировая и российская практика, при формировании эффективной системы стратегического управления и команды профессионалов и заинтересованных лиц можно эффективно и в достаточной мере привлекать средства (вышестоящих бюджетов, бизнеса, населения, различных фондов) на развитие территорий, разрабатывать и реализовывать эффективные и успешные проекты по развитию муниципалитета, вовлекать максимальное количество населения и представителей бизнеса в процессы развития территорий.

Яркий и успешный пример здесь показывает село Сметанино Верховажского района Вологодской области, в котором при активной инициативе и поддержке депутата Государственной Думы РФ и команды экспертов и активистов удалось достичь очень многого за короткий промежуток времени. «Опыт показывает – там, где жители объединились ради будущего своей деревни, все получилось лучше всяких ожиданий. За год там с «мертвой точки» сдвинулись такие вопросы, решить которые ранее даже никто не мечтал: началась газификация села, открылась новая ферма, построен новый ФАП, модернизирована спортивная база, возрождается разрушенный храм, появились благоустроенные зеленые зоны и так далее. Чтобы реализовать все это, не потребовалось больших бюджетных вливаний, опора была сделана на ресурсы местных жителей и бизнеса. Люди по своему собственному желанию вложили в свое село время, усилия и деньги. И хотя бы поэтому они уже оттуда никуда не уедут» [32].

4. Самообложение граждан и местные референдумы

С принятием Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и вступлением его в силу на всей территории страны с 1 января 2009 года самообложение граждан получило распространение во многих субъектах РФ. В данном законе под средствами самообложения граждан понимаются их разовые платежи, осуществляемые для решения конкретных вопросов местного значения. Размер платежей в порядке самообложения граждан устанавливается в абсолютной величине равным для всех жителей муниципального образования (населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа либо расположенного на межселенной территории в границах муниципального района), за исключением отдельных категорий граждан, численность которых не может превышать 30% от общего числа жителей муниципального образования и для которых размер платежей может быть уменьшен (инвалиды I и II групп, ветераны Великой Отечественной войны, одинокие престарелые граждане, студенты, обучающиеся по очной форме, многодетные семьи). Вопросы введения и использования разовых платежей граждан решаются на местном референдуме, а в случаях, когда в муниципальном образовании проживает менее 100 человек, – на сходе граждан.

Организация самообложения граждан в муниципальных образованиях требует проведения ряда обязательных процедур. В связи с этим рассмотрим основные этапы введения самообложения граждан (табл. 3.9).

Таблица 3.9. **Этапы введения самообложения граждан**

Наименование этапа	Краткое содержание этапа
1. Утверждение представительным органом муниципального образования Положения о самообложении граждан муниципального образования	В Положении закрепляются порядок введения, сбора и расходования средств самообложения граждан и сбора средств самообложения, направления расходования средств, порядок контроля за соблюдением всех процедур
2. Определение мероприятий по решению вопроса местного значения, реализация которых планируется за счет средств самообложения граждан	Органами местного самоуправления совместно с жителями (на сходах, собраниях граждан, при помощи опросов) определяются мероприятия, проекты, которые могут быть реализованы с помощью средств самообложения граждан
3. Подготовка экономического обоснования самообложения граждан	Проведение расчетов возможной суммы собранных средств самообложения, возможных источников привлечения дополнительных средств (средства бюджета субъекта РФ или местного бюджета в рамках соответствующих государственных программ), составление сметы расходов на реализацию мероприятия, проекта в рамках средств самообложения

Наименование этапа	Краткое содержание этапа
4. Выдвижение инициативы о проведении местного референдума и принятие представительным органом муниципального образования решения о назначении местного референдума	Оформление выдвижения соответствующим субъектом инициативы, утверждение в решении о назначении референдума даты его проведения и вопроса, выносимого на референдум
5. Подготовка и проведение референдума	Организация органами местного самоуправления и соответствующей избирательной комиссией всех процедур проведения референдума согласно законодательству, информирование и агитация населения по вопросам проведения референдума
6. Сбор средств самообложения граждан; получение средств из регионального или местного бюджетов (в случае софинансирования проектов самообложения)	Организация оперативного сбора средств самообложения граждан в соответствии с Положением о самообложении граждан в муниципальном образовании, подготовка необходимых документов для получения субсидии из бюджета субъекта РФ на софинансирование расходов в рамках самообложения
7. Реализация мероприятий в соответствии с решением референдума	Заключение необходимых договоров с подрядчиками, закупка оборудования, материалов для реализации мероприятия, проекта в рамках самообложения, привлечение жителей, желающих принять участие в решении данных задач
8. Отчет перед населением о выполнении решения референдума	Информирование населения муниципалитета о реализации мероприятия, проекта и расходовании средств самообложения граждан в местных СМИ или во время публичного отчета главы муниципалитета по итогам года

Можно выделить следующие требования к вопросам референдума:

- на референдум выносятся только вопросы местного значения;
- вопрос референдума не должен противоречить законодательству Российской Федерации и законодательству субъекта РФ;
- вопрос референдума формулируется таким образом, чтобы на него можно было бы дать только однозначный ответ.

Органы местного самоуправления могут проводить предварительные опросы жителей и консультации для выявления мероприятий, в реализацию которых они готовы вложить свои средства, разъясняют порядок сбора денежных средств и контроля за их расходованием.

В примерный перечень мероприятий, на которые могут расходоваться средства самообложения жителей поселения, входят следующие (исходя из опыта введения самообложения в муниципалитетах различных субъектов РФ):

- благоустройство населенных пунктов муниципального образования;
- ремонт и реконструкция дорог, мостов, бань, фельдшерско-акушерских пунктов, спортивных сооружений, объектов жилищно-коммунального хозяйства, детских садов, библиотек, клубов и других

культурно-просветительских и лечебно-профилактических учреждений в населенных пунктах;

- строительство и реконструкция памятников, мест отдыха, колодцев, мест купания, источников в границах поселения;
- прочие мероприятия по развитию социально-культурной и инженерной инфраструктуры поселения.

Решение о назначении местного референдума на территории муниципального образования принимается его представительным органом:

- по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, зарегистрированными на территории муниципального образования и имеющими право на участие в местном референдуме;
- по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в местном референдуме на территории муниципального образования и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;
- по инициативе представительного органа местного самоуправления и главы администрации муниципального образования, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы. Количество подписей устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать 5% от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования. Избирательная комиссия муниципального образования признает референдум состоявшимся, если проголосовали более половины участников референдума, внесенных в списки. Избирательная комиссия муниципального образования признает решение принятым на референдуме, если за вопрос референдума проголосовали более половины участников.

Порядок уплаты гражданами платежей по самообложению утверждается постановлением администрации (муниципального образования). Доходы от разовых платежей по решению, принятому на местном референдуме, зачисляются в бюджет муниципального образования по коду доходов «Прочие неналоговые доходы». Оплата платежей гражданами производится на основании извещения администрации муниципального образования, включающего банковские реквизиты администрации муниципального образования, а также информацию о порядке уплаты платежа.

Извещения размещаются на сайте муниципального образования и/или в каком-либо общедоступном месте на территории муниципалитета (здание администрации, социального учреждения, информационный стенд и т. д.) и/или рассылаются жителям по почте. Граждане производят платежи по самообложению (через банк, почту) в сроки, указанные в извещении. Они имеют право обратиться в администрацию муниципального образования за получением разъяснений по вопросам учета и сбора средств самообложения.

Администрация муниципального образования ведет учет поступлений в бюджет муниципального образования средств самообложения граждан в соответствии с принятым на местном референдуме решением. Разовые платежи, не внесенные в установленный срок, подлежат взысканию в порядке, установленном законодательством. Администрация муниципального образования вправе обратиться в суд с исковым заявлением в отношении граждан о взыскании неуплаченных платежей.

Средства самообложения граждан, поступившие в бюджет муниципального образования, расходуются только на выполнение мероприятий по решению вопроса местного значения муниципального образования, определенного решением местного референдума. Средства самообложения граждан, поступившие в бюджет (муниципального образования) и не израсходованные в текущем финансовом году, сохраняют свое целевое назначение и расходуются в следующем финансовом году.

Администрация муниципального образования обеспечивает за счет средств самообложения реализацию мероприятий по решению вопроса местного значения, определенного на местном референдуме. Глава муниципального образования ежегодно отчитывается перед жителями муниципального образования об исполнении решения о введении самообложения граждан, принятого на местном референдуме. Контроль за правильностью введения, а также использованием средств самообложения граждан на территории муниципального образования возлагается на контрольный орган муниципального образования (а в случае его отсутствия / передачи полномочий на районный уровень – представительный орган муниципалитета). Жалобы на неправильное исчисление самообложения подаются в местную администрацию муниципального образования, которая рассматривает эти жалобы в пятидневный срок и принимает по ним необходимые меры.

Согласно данным Министерства финансов Российской Федерации [35], отмечается продолжающийся рост поступления в местные бюджеты

средств самообложения граждан. В 2019 году объем указанных средств вырос на 7,9% относительно показателя 2018 года и составил 287,5 млн. рублей (по отношению к 2013 году объем средств самообложения вырос в 11,2 раза). География введения самообложения включает в себя 35 регионов. Самообложение граждан было введено в 2019 году на территориях 2787 муниципальных образований, что составляет 13,4% от общего количества муниципальных образований. Наибольший объем (99,4%) поступления средств самообложения приходится на поселения, 87,1% из общего объема средств самообложения поступило в бюджеты сельских поселений и 12,3% – в бюджеты городских поселений. В бюджеты городских округов и муниципальных районов поступило соответственно 0,1 и 0,5% от общего объема средств самообложения, что связано со сложностью реализации подобного механизма на «крупных» территориях, таких как муниципальный район или городской округ. Наибольший объем поступления средств от самообложения в 2019 году (95,5%) приходится на десять субъектов РФ: это Республика Татарстан (246,6 млн. руб.; 85,8% от общего объема всех средств самообложения по стране), Кировская область (9,2 млн. руб.; 3,2%), Пермский край (4,9 млн. руб.; 1,7%), Самарская область (2,8 млн. руб.; 1,0%), Липецкая область (2,3 млн. руб.; 0,8%), Калужская область (2,1 млн. руб.; 0,7%), Республика Мордовия (2,0 млн. руб.; 0,7%), Алтайский край (1,5 млн. руб.; 0,5%), Республика Башкортостан (1,5 млн. руб.; 0,5%), Удмуртская Республика (1,5 млн. руб.; 0,5%).

В ряде регионов России применяется механизм стимулирования органов местного самоуправления и населения к введению самообложения путем предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта РФ местным бюджетам на решение вопросов местного значения, осуществляемое с участием средств самообложения граждан. Так, на каждый рубль граждан в Пензенской, Владимирской, Ульяновской областях предоставляется 1 руб. из областного бюджета; в Кировской области – 1,5 руб.; в Томской области – 3 руб.; в Пермском крае – 5 руб.; в Республике Татарстан – 4 руб.

Важной практической задачей становится оценка возможного объема собранных в рамках процедуры самообложения средств населения, что позволит определить перечень мероприятий, проектов, которые могут быть реализованы с помощью этих средств (учитывая и возможное софинансирование расходов за счет средств бюджета субъекта РФ), а также значимость в целом данного механизма участия населения в решении вопросов и проблем местного значения.

Далее представим расчет возможной суммы финансовых средств на реализацию мероприятий с помощью самообложения граждан в г. Вологде (самое крупное по числу жителей муниципальное образование Вологодской области), Вологодском муниципальном районе (один из самых крупных по численности населения район области), Кубенском сельском поселении Вологодского района (одно из крупнейших поселений области по численности населения) и Верхневарженском сельском поселении Великоустюгского района (самое малочисленное поселение Вологодской области).

Исходные условия и требования к участию населения в местном референдуме о самообложении представлены в таблице 3.10.

Таблица 3.10. **Исходные условия для введения самообложения в ряде муниципальных образований Вологодской области**

Показатель	Город Вологда	Вологодский муниципальный район	Кубенское сельское поселение Вологодского района	Верхневарженское сельское поселение Великоустюгского района
Численность населения муниципального образования на конец 2017 года, чел.	319780	52589	5961	177
Число жителей в возрасте 18 лет и старше, чел.	250733	41914	4751	138
Число избирателей на конец 2017 года, чел.	243015	40689	4612	147
Число участников референдума для признания его состоявшимся (не менее 50% от числа зарегистрированных участников референдума), чел.	121508	20345	2306	74
Необходимое число голосов для принятия решения на референдуме (не менее 50% от числа участников референдума для признания его состоявшимся), ед.	60754	10172	1153	37
Примечание. Число жителей в возрасте 18 лет и старше и число избирателей на конец 2017 года по двум сельским поселениям определялось расчетным путем исходя из средней по соответствующему муниципальному району доле данных возрастных групп в общей численности населения. Рассчитано по: База данных показателей муниципальных образований / Росстат. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm ; Сведения о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Вологодской области по состоянию на 01.01.2018 / Официальный сайт Избирательной комиссии Вологодской области. URL: http://www.vologod.izbirkom.ru/docs/5261				

Следует отметить, что сложнее всего провести такой референдум в городском округе, т. к. обеспечить явку в 50% жителей, обладающих избирательным правом, достаточно проблематично. При этом затруднительно и определить такой вопрос (объект), на который согласятся собирать финансовые средства большинство жителей города. В России пока еще не вводилось самообложение на территории крупных городских округов. Одним из возможных вариантов развития ситуации может быть в дальнейшем преобразование городского округа «Город Вологда» в городской округ с внутригородским делением, то есть формирование на территории города самостоятельных муниципальных образований – внутригородских районов, в каждом из которых возможно проведение референдумов о самообложении.

Вероятный объем собранных средств самообложения граждан определялся путем умножения числа жителей муниципалитета в возрасте 18 лет и старше на коэффициент участия (1 – доля совершеннолетних граждан, которые могут быть освобождены от уплаты средств самообложения/100%) и на размер платежа с 1 жителя в рублях. Исходя из объема собранных средств устанавливался размер возможной субсидии из областного бюджета на реализацию проекта (проектов) в рамках самообложения (из расчета 1,4 или 5 руб. субсидии на каждый рубль собранных средств). Далее определялся общий объем финансовых средств на реализацию мероприятий в рамках самообложения граждан в соответствующем муниципальном образовании путем сложения величины средств населения и объема субсидий из областного бюджета (табл. 3.11–3.14).

Согласно данным таблицы 3.11, при минимальном размере платежа в 200 руб. с жителей города может быть собрано от 35 до 45 млн. руб. (это составляет от 0,5 до 0,7% доходов бюджета города); с учетом максимального объема софинансирования из регионального бюджета общий объем средств на реализацию проектов, мероприятий в рамках самообложения может составить до 270,8 млн. руб. При максимальном размере платежа в 500 руб. с жителей города может быть собрано от 87,8 до 112,8 млн. руб.; с учетом максимального объема софинансирования из регионального бюджета общий объем средств на реализацию проектов, мероприятий в рамках самообложения может составить от 526,5 до 677,0 млн. руб. (от 8,1 до 10,4% доходов бюджета города).

Таблица 3.11. Расчет возможной суммы финансовых средств на реализацию мероприятий в рамках самообложения граждан в г. Вологде
(по данным на конец 2017 года), тыс. руб.

Условие софинансирования	Источник финансирования	Доля совершеннолетних граждан, которые могут быть освобождены от уплаты средств самообложения		
		10%	20%	30%
Размер платежа с 1 жителя 200 руб.				
Без софинансирования	Общий объем средств	45131,9	40117,3	35102,6
– в % к доходам местного бюджета в 2017 году	–	0,7	0,6	0,5
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	45131,9	40117,3	35102,6
	Общий объем средств	90263,9	80234,6	70205,2
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	180527,8	160469,1	140410,5
	Общий объем средств	225659,7	200586,4	175513,1
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	225659,7	200586,4	175513,1
	Общий объем средств	270791,6	240703,7	210615,7
Размер платежа с 1 жителя 300 руб.				
Без софинансирования	Общий объем средств	67697,9	60175,9	52653,9
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	67697,9	60175,9	52653,9
	Общий объем средств	135395,8	120351,8	105307,9
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	270791,6	240703,7	210615,7
	Общий объем средств	338489,6	300879,6	263269,7
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	338489,6	300879,6	263269,7
	Общий объем средств	406187,5	361055,5	315923,6
Размер платежа с 1 жителя 400 руб.				
Без софинансирования	Общий объем средств	90263,9	80234,6	70205,2
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	90263,9	80234,6	70205,2
	Общий объем средств	180527,8	160469,1	140410,5
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	361055,5	320938,2	280821,0
	Общий объем средств	451319,4	401172,8	351026,2
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	451319,4	401172,8	351026,2
	Общий объем средств	541583,3	481407,4	421231,4

Окончание таблицы 3.11

Условие софинансирования	Источник финансирования	Доля совершеннолетних граждан, которые могут быть освобождены от уплаты средств самообложения		
		10%	20%	30%
Размер платежа с 1 жителя 500 руб.				
Без софинансирования	Общий объем средств	112829,9	100293,2	87756,6
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	112829,9	100293,2	87756,6
	Общий объем средств	225659,7	200586,4	175513,1
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	451319,4	401172,8	351026,2
	Общий объем средств	564149,3	501466,0	438782,8
Софинансирование (на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета)	Размер субсидии	564149,3	501466,0	438782,8
	Общий объем средств	676979,1	601759,2	526539,3
– в % к доходам местного бюджета в 2017 году	–	10,4	9,3	8,1

Согласно данным таблицы 3.12, при минимальном размере платежа в 200 руб. с жителей Вологодского района может быть собрано от 5,9 до 7,5 млн. руб. (от 0,6 до 0,8% доходов бюджета района); с учетом максимального объема софинансирования из регионального бюджета общий объем средств на реализацию проектов, мероприятий в рамках самообложения может составить до 45,3 млн. руб. При максимальном размере платежа в 500 руб. с жителей района может быть собрано от 14,7 до 18,9 млн. руб.; с учетом максимального объема софинансирования из регионального бюджета общий объем средств на реализацию проектов, мероприятий в рамках самообложения может составить от 88,0 до 113,2 млн. руб. (от 9,4 до 12,1% доходов бюджета района).

Таблица 3.12. **Расчет возможной суммы финансовых средств на реализацию мероприятий в рамках самообложения граждан в Вологодском муниципальном районе** (по данным на конец 2017 года), тыс. руб.

Условие софинансирования	Источник финансирования	Доля совершеннолетних граждан, которые могут быть освобождены от уплаты средств самообложения		
		10%	20%	30%
Размер платежа с 1 жителя 200 руб.				
Без софинансирования	Общий объем средств	7544,5	6706,2	5868,0
– в % к доходам местного бюджета в 2017 г.	–	0,8	0,7	0,6

Окончание таблицы 3.12

Условие софинансирования	Источник финансирования	Доля совершеннолетних граждан, которые могут быть освобождены от уплаты средств самообложения		
		10%	20%	30%
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	7544,5	6706,2	5868,0
	Общий объем средств	15089,0	13412,5	11735,9
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	30178,1	26825,0	23471,8
	Общий объем средств	37722,6	33531,2	29339,8
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	37722,6	33531,2	29339,8
	Общий объем средств	45267,1	40237,4	35207,8
<i>Размер платежа с 1 жителя 500 руб.</i>				
Без софинансирования	Общий объем средств	18861,3	16765,6	14669,9
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	18861,3	16765,6	14669,9
	Общий объем средств	37722,6	33531,2	29339,8
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	75445,2	67062,4	58679,6
	Общий объем средств	94306,5	83828,0	73349,5
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	94306,5	83828,0	73349,5
	Общий объем средств	113167,8	100593,6	88019,4
– в % к доходам местного бюджета в 2017 году	–	12,1	10,7	9,4

Согласно данным таблицы 3.13, при минимальном размере платежа в 200 руб. с жителей Кубенского поселения может быть собрано от 665 до 855 тыс. руб. (от 3,0 до 3,8% от доходов бюджета поселения); с учетом максимального объема софинансирования из регионального бюджета общий объем средств на реализацию проектов, мероприятий в рамках самообложения может составить до 5,1 млн. руб. При максимальном размере платежа в 500 руб. с жителей поселения может быть собрано от 1,7 до 2,1 млн. руб.; с учетом максимального объема софинансирования из регионального бюджета общий объем средств на реализацию проектов, мероприятий в рамках самообложения может составить от 10,0 до 12,8 млн. руб. (от 44,5 до 57,2% доходов бюджета поселения).

Таблица 3.13. Расчет возможной суммы финансовых средств на реализацию мероприятий в рамках самообложения граждан в Кубенском сельском поселении Вологодского района (по данным на конец 2017 года), тыс. руб.

Условие софинансирования	Источник финансирования	Доля совершеннолетних граждан, которые могут быть освобождены от уплаты средств самообложения		
		10%	20%	30%
Размер платежа с 1 жителя 200 рублей				
Без софинансирования	Общий объем средств	855,2	760,2	665,1
– в % к доходам местного бюджета в 2017 году	–	3,8	3,4	3,0
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	855,2	760,2	665,1
	Общий объем средств	1710,4	1520,3	1330,3
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	3420,7	3040,6	2660,5
	Общий объем средств	4275,9	3800,8	3325,7
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	4275,9	3800,8	3325,7
	Общий объем средств	5131,1	4560,9	3990,8
Размер платежа с 1 жителя 500 рублей				
Без софинансирования	Общий объем средств	2137,9	1900,4	1662,8
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	2137,9	1900,4	1662,8
	Общий объем средств	4275,9	3800,8	3325,7
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	8551,8	7601,6	6651,4
	Общий объем средств	10689,7	9502,0	8314,2
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	10689,7	9502,0	8314,2
	Общий объем средств	12827,6	11402,4	9977,1
– в % к доходам местного бюджета в 2017 году	–	57,2	50,8	44,5

Согласно данным таблицы 3.14, при минимальном размере платежа в 200 руб. с жителей Верхневарженского поселения может быть собрано от 20,6 до 26,5 тыс. руб. (от 0,7 до 0,9% от доходов бюджета поселения); с учетом максимального объема софинансирования из регионального бюджета общий объем средств на реализацию проектов, мероприятий в рамках самообложения может составить до 159 тыс. руб. При максимальном размере платежа в 500 руб. с жителей города может быть собрано от 51,5 до 66,3 тыс. руб.; с учетом максимального объема софинансирования из регионального бюджета общий объем средств на реализацию проектов, мероприятий в рамках самообложения может составить от 309 до 398 тыс. руб. (от 10,7 до 13,8% доходов бюджета поселения).

Таблица 3.14. Расчет возможной суммы финансовых средств на реализацию мероприятий в рамках самообложения граждан в Верхневарженском сельском поселении Великоустюгского района (по данным на конец 2017 года), тыс. руб.

Условие софинансирования	Источник финансирования	Доля совершеннолетних граждан, которые могут быть освобождены от уплаты средств самообложения		
		10%	20%	30%
Размер платежа с 1 жителя 200 рублей				
Без софинансирования	Общий объем средств	26,5	23,6	20,6
– в % к доходам местного бюджета в 2017 году	–	0,9	0,82	0,7
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	26,5	23,6	20,6
	Общий объем средств	53,0	47,1	41,2
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	106,0	94,3	82,5
	Общий объем средств	132,6	117,8	103,1
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	132,6	117,8	103,1
	Общий объем средств	159,1	141,4	123,7
Размер платежа с 1 жителя 500 рублей				
Без софинансирования	Общий объем средств	66,3	58,9	51,5
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 1 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	66,3	58,9	51,5
	Общий объем средств	132,6	117,8	103,1
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 4 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	265,1	235,7	206,2
	Общий объем средств	331,4	294,6	257,7
Софинансирование на 1 руб. средств самообложения 5 руб. из областного бюджета	Размер субсидии	331,4	294,6	257,7
	Общий объем средств	397,7	353,5	309,3
– в % к доходам местного бюджета в 2017 году	–	13,8	12,25	10,7

Итак, введение самообложения на территории рассматриваемых муниципальных образований Вологодской области позволит привлечь значительные средства населения для решения таких ключевых проблем развития территорий, приоритетность которых должна быть определена непосредственно жителями. Масштабность решения проблем, задач местного развития с помощью средств самообложения зависит от величины (численности населения) муниципалитета: в городских округах за счет собранных средств потенциально могут быть реализованы крупные проекты по благоустройству (парки, скверы, площади, памятники, дворовые

территории, парковки и т. д.), модернизации инфраструктуры (дороги, ЖКХ) и даже созданию, капитальному ремонту или строительству новых учреждений социальной сферы (например, детского сада) и т. д.; в сельских поселениях могут быть профинансированы более мелкие проекты, связанные с модернизацией и строительством отдельных объектов водоснабжения, канализации, ремонтом местных дорог, благоустройством территории, оснащением объектов культуры оборудованием и т.д.

Что касается местных референдумов, то они в 2019 году, согласно данным Министерства юстиции РФ [26], проводились в муниципалитетах восьми субъектов Российской Федерации 114 раз. Референдумы о введении самообложения (разовых платежей для решения конкретных вопросов местного значения) проводились 111 раз, в том числе 54 раза в поселениях Республики Татарстан (16 раз в городских поселениях и 38 раз в сельских), 20 раз в поселениях Республики Мордовия (2 раза в городских поселениях и 18 раз в сельских), 34 раза в сельских поселениях Кировской области, 2 раза в сельских поселениях Алтайского края, по одному разу в сельских поселениях Забайкальского и Пермского краев. В Республике Саха в 2019 году прошли 3 местных референдума: о присвоении национального статуса двум муниципалитетам – Нижнеколымскому району и Югюлятскому наслегу (сельскому поселению) и о запрете реализации алкогольной продукции в городском поселении Белая Гора. Кроме того, в марте 2020 года было проведено 3 местных референдума по вопросам самообложения в сельских поселениях Республики Татарстан.

Таким образом, успешность развития сельских территорий России, на наш взгляд, может быть достигнута только при комплексном и системном подходе к их развитию со стороны органов власти всех уровней, обеспечении эффективного взаимодействия в данных процессах между органами власти, бизнесом, населением, научным сообществом, внедрении современных инновационных технологий в агропромышленном комплексе и в сфере управления муниципальными образованиями.

3.3. Участие муниципальных образований региона в реализации национальных проектов РФ

Одним из механизмов повышения эффективности управления социально-экономическим развитием страны и ее регионов является внедрение в практику наряду с традиционными подходами к организации

системы управления (функциональный и регламентный) [5; 23] методологии *проектного управления* на всех уровнях власти, сочетающей в себе сильные стороны целого ряда других подходов (например, декомпозиция основной задачи на фазы, характерная для процессного подхода, и т.п.) [39].

Как свидетельствуют исследования [58; 82], а также успешный мировой опыт, проектное управление позволяет обеспечить концентрацию и рациональное использование ограниченных ресурсов (финансовых, инвестиционных, человеческих, управленческих и др.) публичного и частного секторов; эффективное взаимодействие экономических субъектов (в том числе межведомственное), являющихся участниками реализации проекта¹⁰. Иными словами, как справедливо отмечали А.И. Татаркин и К.А. Новикова [75], проектная деятельность представляет собой некоторый «коридор возможностей» для оптимального использования имеющихся ресурсов, позволяющий избегать конфликтных ситуаций, контролировать исполнение плана и своевременно вносить коррективы.

Технологии проектного управления в течение последних лет стали активно внедряться в деятельность органов государственной власти, развивалась соответствующая институциональная и нормативно-правовая среда. Так, в 2014 году распоряжением Минэкономразвития РФ №26Р-АУ были утверждены методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти; в 2018 году вышло Постановление Правительства Российской Федерации № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве России». Ключевым новшеством данного документа стало четкое определение иерархии проектов, а также введение понятия «*национальный проект*», под которым понимается проект, обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

¹⁰ В частности, результаты исследований Международной ассоциации управления проектами свидетельствуют о том, что использование на практике инструментария проектного управления позволяет обеспечить экономию времени порядка 20–30% и затрачиваемых на осуществление деятельности средств на 5–20%. Источник: Материалы VIII Международной конференции ПМСОФТ по управлению проектами «ПМСОФТ и Primavera – успешные инвестиции в промышленность и строительство».

В соответствии с Указом на федеральном уровне были разработаны и в настоящее время находятся в фазе реализации 12 национальных проектов на 2018–2024 гг. и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры РФ до 2024 года [46].

При этом фактически эти проекты можно сгруппировать по следующим направлениям развития:

- человеческий капитал («Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура»);
- экономический рост («Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»);
- комфортная среда для жизни («Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология»).

В соответствии с новым Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020 г. № 474 предполагается разработка паспортов и продление нацпроектов до 2030 года по поручению Президента РФ. При этом произойдет некоторая корректировка целей нацпроектов: часть из них вовсе исключена (например, вхождение в пятерку крупнейших экономик мира), а другие будут скорректированы и продлены еще на шесть лет.

На наш взгляд, особый потенциал нацпроекты могут нести при решении проблем социально-экономического развития локальных территорий (муниципальных образований). На это также обращал внимание Президент РФ В.В. Путин на заседании Совета по развитию местного самоуправления, которое состоялось 30 января 2020 года: «Именно на местах «фокусируется» абсолютное большинство национальных проектов, причём роль местного самоуправления в их реализации возрастет многократно, если будут прочные, действенные контакты между муниципалитетами и гражданским обществом. Национальные проекты воплощаются в жизнь усилиями, талантом, инициативой самих наших людей. Поэтому муниципальной власти нельзя засиживаться в кабинетах. Нужно быть с людьми, обсуждать с ними самые насущные вопросы»¹¹.

¹¹ См.: Заседание Совета по развитию местного самоуправления. URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/9/62701>

Результаты проведенного нами анализа паспортов, практики реализации в 2019 г. ряда национальных проектов («Жилье и городская среда», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости»), анализ Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года, регламентирующих приоритеты и механизмы управления экономическим и инфраструктурным развитием России, а также мнения ведущих экспертов – всё это позволило выявить комплекс *общих рисков и угроз* уже на начальном этапе реализации данных документов (табл. 3.15).

Таблица 3.15. **Ключевые риски и угрозы реализации национальных проектов (федеральный и региональный уровень)**

№ п/п	Риск	Пример
1.	Отсутствие учета региональных составляющих и территориальных особенностей развития в нацпроектах	В нацпроекте «Экология» не запланированы мероприятия, направленные на увеличение доли сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой; в НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» проигнорированы важнейшие меры, касающиеся транспортной связи между малыми и отдаленными населенными пунктами и т.п.
2.	Недостаточная проработанность механизмов реализации нацпроектов	В нацпроекте «Жилье и городская среда» не рассмотрены варианты решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населенных пунктов; не предложены какие-либо новые механизмы улучшения жилищных условий населения; Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (КП) утвержден в 2018 г., а методика ранжирования отдельных мероприятий транспортной части утверждена в 2019 г.; в нацпроекте «Экология» отсутствуют критерии отбора водных объектов для реализации мероприятий федерального проекта.
3.	Отсутствие или противоречивость статистического наблюдения за некоторой частью целевых показателей	В нацпроекте «Экология» отсутствуют достоверные данные и единая методика расчета ущерба от лесных пожаров; наблюдается несоответствие базового показателя Росстата данным Росгидромета относительно количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха и т.п.
4.	Ряд целевых показателей являются недостаточно обоснованными или весьма труднодостижимыми	В нацпроекте «Жилье и городская среда» трудно достичь запланированных темпов увеличения жилищного строительства, поскольку объемы строительства в России сокращаются несколько лет подряд и во многих регионах не достигли уровня 2014 г.; в Комплексном плане трудно достичь улучшения на 24 позиции места России в рейтинге стран по индексу эффективности грузовой логистики; в нацпроекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – риск недостижения показателя «смертность от ДТП в расчёте на 100 тыс. жителей» в силу слишком амбициозной задачи (сокращение в 3,3 раза).
5.	Отсутствие корреляции нацпроектов с федеральными и региональными госпрограммами, международными документами	В КП недостаточно обоснована и конкретизирована связь транспортных проектов с задачами по развитию экономики регионов России; в нацпроекте «Экология» отсутствует корреляция целей проекта по увеличению количества и площади особо охраняемых природных территорий с Конвенцией о биологическом разнообразии и т.п.
Составлено по: [31; 45].		

Ход реализации нацпроектов в 2019–2020 гг. показал, что значительная часть выявленных общих и специфических для каждого из них рисков объективизировались и сохранились. В таблице 3.16 представлена их подробная аналитика на примере реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» [14].

Таблица 3.16. **Ключевые риски реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/ устранение риска
Общие риски для всех проектов	Сложности с проведением мониторинга и адекватной оценкой параметров реализации проекта.	<i>Риск сохраняется.</i> Различаются отчётные данные Росстата и Счётной палаты РФ по отдельным показателям реализации нацпроекта.
	Ограниченность возможностей и полномочий органов власти в регулировании процессов в сфере реализации проекта.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные решения по данному направлению не приняты.
1. Дорожная сеть	Не во всех субъектах РФ будет доведена до среднего по стране значения (51%) доля региональных дорог, находящихся в нормативном состоянии.	<i>Риск сохраняется частично.</i> Планируется продлить срок реализации проекта до 2030 года с доведением показателя до 60%.
	Недостаточная обеспеченность дорожных строительных организаций специализированной техникой и средствами механизации для выполнения большого объёма работ с высоким качеством.	<i>Риск сохраняется частично.</i> По-прежнему получить госконтракты на ремонт дорог могут компании, которые не имеют необходимого опыта и ресурсов.
	Повышение стоимости (в связи с возможными колебаниями на рынке валют) дорожной техники, закупаемой за пределами РФ и не имеющей произведённых в России аналогов; нерегулируемый рост цен на битум и иные материалы, низкое качество материалов.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные решения по данному направлению не приняты. Кроме того, риск обостряется в связи с кризисными явлениями 2020 г.
	Риск низкого качества выполненных дорожных работ, проводимых в конце года и в неблагоприятных природно-климатических условиях.	<i>Риск сохраняется частично.</i> Проведение таких работ предусмотрено, но органами власти предпринимаются определенные шаги по усилению контроля за соблюдением всех требований к дорожным работам.
	Несогласованность в действиях коммунальных и дорожных служб, приводящая к разрушению/переделке дорожного полотна в связи с проведением регулярных работ по замене коммуникаций под дорогами.	<i>Риск сохраняется частично.</i> По-прежнему в отдельных случаях отсутствует комплексный подход к проведению дорожных работ.
	Не предусмотрены мероприятия по корректировке нормативов финансовых затрат на ремонт и содержание автодорог регионального значения.	<i>Риск сохраняется.</i> По оценке Счётной палаты РФ, данные нормативы недостаточны, что создаёт риск ускоренного разрушения новых и старых дорог.

Окончание таблицы 3.1

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/ устранение риска
2. Общесистемные меры по развитию дорожного хозяйства	Возможное размещение средств фото- и видеofиксации нарушений правил дорожного движения в местах, где они принесут в бюджет больше денег в виде штрафов, а не в действительно аварийно-опасных местах.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные мероприятия по данному направлению не реализовывались.
	Для проектов по созданию системы автоматизированного весогабаритного контроля и систем взимания платы за проезд по дорогам значимыми являются риски негативного изменения внешнего окружения проектов, в том числе экономической ситуации, налогового законодательства.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные мероприятия по данному направлению не реализовывались.
	Нарушение сроков разработки программ дорожной деятельности субъектов РФ и иных нормативных правовых актов и иных документов, необходимых для реализации федерального проекта.	<i>Риск сохраняется частично.</i> Программы дорожных работ разработаны во всех субъектах РФ. Вместе с тем ряд необходимых иных нормативно-правовых актов пока не принят.
3. Безопасность дорожного движения	Риск недостижения показателя «смертность от ДТП в расчёте на 100 тыс. жителей» в силу слишком амбициозной задачи (сокращение в 3,3 раза); обеспечение выполнения данного показателя за счёт изменения методологии его расчёта или иного подхода к учёту причин смерти.	<i>Риск сохраняется частично.</i> Планируется пересмотреть целевое значение данного показателя до 2024 года при корректировке нацпроекта в 2020 г.
	Разрыв между темпами автомобилизации и темпами развития улично-дорожной сети, снижение среднего возраста водительского состава.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные решения по данному направлению не приняты.

Таким образом, в результате проведенного мониторинга реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» можно сделать вывод о *сохранении большинства обозначенных ранее рисков реализации данного национального проекта*. Особенно это касается отсутствия комплексного подхода к проведению дорожных работ, а также сложности с оперативным достоверным мониторингом реализации параметров нацпроекта и оценкой его реального влияния на улучшение дорожной инфраструктуры в стране и в субъектах РФ. Имеются проблемы и с приведением нормативно-правовой базы в соответствие с современными требованиям и реалиями.

Вместе с тем согласно Указу Президента РФ сроки реализации нацпроекта будут продлены до 2030 года. При сохранении (в силу наличия отдельных кризисных явлений в экономике) и увеличении существующих темпов работ и объёмов финансирования, устранении ключевых рисков нацпроект может стать драйвером роста для экономики страны в целом, фактором существенного повышения качества жизни населения, сокращения уровня смертности и повышения ожидаемой продолжительности жизни.

Вологодская область в 2019–2020 гг. довольно активно участвовала в реализации нацпроектов, а именно в 11 из 12 проектов и Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в рамках 54 региональных проектов. В 2020 году на исполнение нацпроектов в регионе было выделено 15 млрд. рублей, в том числе 6,2 млрд. – из регионального бюджета (в 2019 г. на эти цели было направлено 11,9 млрд. руб.) [85].

В рамках нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и мероприятий по содержанию объектов было отремонтировано 644 километра региональных и 120 километров муниципальных дорог. Из 54 объектов образования наиболее крупными реализованными проектами стали три детских сада, возведенных по нацпроекту «Демография» в Вологде и в поселке Марфино. На территории стадиона «Витязь» в Вологде построен плавательный бассейн, капитально отремонтировано футбольное поле в Чагоде, появился спортивный зал в Тотемской школе №3, завершено строительство ФОКа с бассейном в г. Бабаево. В общей сложности проведены работы на 11 объектах физкультуры и спорта.

Из 30 объектов культуры области самые масштабные преобразования касаются зданий киноконцертного зала «Волго-Балт» в Вытегре, культурно-досугового центра в Грязовце и ДК «Солдек» в Соколе; завершается строительство детской школы искусств в Бабаево.

Из девяти возведенных в регионе крупных объектов здравоохранения три построены в рамках реализации нацпроекта. На завершающей стадии строительства находится перинатальный центр областной больницы в Вологде.

Выполнены работы на 12 объектах топливно-энергетического комплекса, в том числе модернизированы две котельные в Шекснинском и Верховажском районах, на разных территориях построено девять объектов газоснабжения.

В рамках нацпроекта «Экология» досрочно завершена масштабная реконструкция и модернизация комплекса очистных сооружений г. Череповца. В рамках регионального проекта «Чистая вода» завершается строительство станции водоочистки в п. Чагода, участка магистрального водовода в г. Сокол, а также строительство водовода через реку Шексна в д. Нифантово [70].

В рамках реализации транспортной части КП утверждены состав проектного комитета области по направлению «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» и рабочая группа по региональному проекту «Реконструкция аэро-

порта в г. Великий Устюг Вологодской области» (что, несомненно, будет способствовать росту потока туристов в город и активизации эффективности регионального проекта «Великий Устюг – родина Деда Мороза»). Этим проектом предполагается расширение и удлинение взлетно-посадочной полосы до 1800 метров, проведение реконструкции мест стоянки воздушных судов и системы освещения, аэровокзала, техническое усовершенствование оборудования, связанного с приемом больших самолетов.

Вместе с тем, как свидетельствует анализ российского опыта, несмотря на значительный потенциал нацпроектов в решении важнейших социально-экономических проблем развития территории, основные сложности с реализацией проектов складываются именно на *муниципальном уровне*.

Согласно материалам Центра проектного менеджмента, наделенного функциями федерального центра компетенций проектного управления, органы местного самоуправления (ОМСУ) могут быть участниками региональных проектов. В зависимости от сложности и масштаба задач, наличия межбюджетных трансфертов от субъекта РФ данные органы могут реализовывать как муниципальные проекты, так и отдельные мероприятия регионального проекта [53]. Правила работы с муниципальными образованиями должны быть определены на уровне субъектов РФ и учитывать особенности субъекта и его региональных проектов.

Организационно-правовыми механизмами, обеспечивающими участие ОМСУ в реализации национальных проектов, являются:

- региональные проекты и региональные программы, разрабатываемые с привлечением администраций муниципалитетов;
- соглашения ОМСУ с органами государственной власти субъектов РФ по реализации мероприятий региональных проектов;
- региональные и муниципальные центры компетенций и ресурсные центры;
- муниципальные проектные офисы;
- муниципальные программы и планы мероприятий¹².

Ключевыми *проблемами* реализации нацпроектов на муниципальном уровне являются управленческие и нормативно-правовые коллизии, кадровые и финансовые проблемы муниципалитетов, низкая вовлеченность местного населения, пробелы в информационной политике, что ограничивает возможности муниципалитетов в эффективном участии в

¹² Решение Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему «Об участии органов местного самоуправления в реализации национальных проектов» от 05.11.2019 г.: <http://council.gov.ru/media/files/Arf0nAulExq8RE6dzr2olP0A9iAB333D.pdf>

осуществлении мероприятий нацпроектов и привлечении финансирования для развития территорий (табл. 3.17).

Таблица 3.17. **Проблемы эффективной реализации нацпроектов на местном уровне**

Проблемы	Их содержание
1. Проблемы в системе управления: дублирование и нечеткое установление полномочий разных уровней власти; финансовая составляющая реализации нацпроектов	При реализации нацпроектов возникают определенные сложности, связанные с изменением традиционной системы разграничения полномочий между уровнями власти. Например, благоустройство территории – традиционный вопрос местного значения – плотно вошёл в федеральную повестку в рамках проекта комфортной городской среды. В связи с этим возникают неясности с зоной ответственности разных территориальных уровней власти при его реализации. Финансовая составляющая также связана с определенным перемешиванием существующих бюджетных статей по отдельным направлениям расходов со статьями расходов, связанными с реализацией нацпроектов.
2. Невозможность на практике участия муниципалитетов в ряде национальных проектов	Как показывает российская действительность, значительная часть малых муниципалитетов не имеет необходимых кадровых, финансовых и прочих ресурсов для реализации нацпроектов. Так, при реализации нацпроекта «Цифровая экономика», как отмечают эксперты, у муниципалитетов не хватает денег на закупку программного продукта, специалистов по внедрению программ, перенесению информации и пр.
3. Кадровые проблемы и трудности с подготовкой проектов и их экспертизы	В малых муниципалитетах зачастую отсутствуют специалисты даже для составления грамотной заявки на конкурсы. Для получения достаточного федерального финансирования необходимы большие, хорошо проработанные проекты со всей документацией и экспертизами. Однако таких готовых проектов на местах в ряде случаев недостаточно. Причиной этого является отсутствие финансов ¹³ , а также особенности статуса территории, которые требуют дополнительных длительных и дорогостоящих согласований (исторические поселения). В малых городах и на отдалённых территориях трудно найти подрядчиков на выполнение строительных работ.
4. Низкий уровень вовлеченности населения в реализацию проектов	Одним из условий привлечения финансирования, реализации мероприятий и проектов является их софинансирование населением. Однако это сдерживается низким уровнем жизни, а также отсутствием должного регулирования процессов привлечения средств от населения (особенно это показательно в отношении инструментов инициативного бюджетирования).
5. Пробелы информационной политики	Эксперты отмечают недостаточно эффективную обратную связь между федеральными, региональными органами управления и муниципальным уровнем власти при реализации нацпроектов. У граждан нет чёткого понимания преимуществ, получаемых ими от осуществления национальных проектов на территории муниципального образования. Пока наблюдается в определённой степени информационный разрыв.
6. Отсутствие единой муниципальной статистики	Единая система муниципальной статистики отсутствует, поэтому каждый орган государственной власти оперирует цифрами, которые собирает по своим каналам. Это приводит к разнобою, затрудняет как принятие управленческих решений, так и их реализацию. Необходимо унифицировать систему сбора информации с мест, делать её доступной для всех органов, лиц и организаций, участвующих в принятии решений, связанных с национальными проектами.
Составлено по: [87].	

¹³ Обращаясь к замминистра финансов Владимиру Колычеву, сенатор Олег Мельниченко призвал помочь муниципалитетам деньгами: по его оценкам, обеспеченность полномочий органов местного самоуправления составляет от 23 до 40% на уровне округов и районов и от 13 до 15% на уровне сельских поселений. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4149166>

Наряду с этим к числу ключевых особенностей нацпроектов на муниципальном уровне¹⁴, которые приводят к проблемам их эффективной реализации на практике, также относят [19; 51]:

- определение показателей нацпроектов для регионов в целом, что может спровоцировать субъекты РФ направлять средства на те территории, где достижение целевых показателей будет гарантировано, лишая средств такие муниципальные образования, которые имеют большую необходимость;
- дефицитность местных бюджетов (не все муниципалитеты могут обеспечить необходимый уровень софинансирования проектов; иногда даже 5% является непосильным для местного бюджета);
- сложность нахождения взаимосвязи между стратегиями развития муниципалитета и нацпроектами, в том числе в части обеспечения их взаимной согласованности по целям, приоритетам, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам, срокам реализации, а также их синхронизации с бюджетным процессом;
- низкий уровень методического и информационного обеспечения участия ОМСУ в реализации мероприятий в рамках национальных проектов.

Деятельность региональных и местных органов власти пока не приобрела необходимых системных качеств государственной политики в этой сфере. Причём региональные и муниципальные институты гражданского общества фактически не включены в реализацию нацпроектов как субъекты управления. Не осуществляется координация совместной деятельности органов власти и институтов гражданского общества в процессе реализации нацпроектов; в информационную деятельность не включен весь комплекс форм и методов информационных технологий, в том числе диалоговых форм работы с населением. Практически не осуществляется информационная политика в сфере реализации национальных проектов и вовлечение в данный процесс институтов гражданского общества администрациями муниципальных образований [76]. Это актуализирует задачу повышения эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований.

Таким образом, ключевой «зоной риска» является реализация нацпроектов в *малых городах и малочисленных муниципалитетах* (прежде всего сельских). Например, по расчетам индекса качества городской среды,

¹⁴ Важно обеспечить интеграцию региональных и муниципальных документов стратегического планирования с национальными проектами – А. Чернецкий: <http://council.gov.ru/events/news/114725/?hl=национальные%20проекты%20на%20муниципальном%20уровне>

проведенным в 2019 году, 23,5% российских городов обладают благоприятной городской средой. Однако менее четверти небольших по численности населения городов (до 50 тыс. жителей) имеют комфортную городскую среду. Иными словами, в настоящее время есть риск того, что целевой показатель в 60% городов с комфортной городской средой от их общего количества будет достигнут к 2024 году за счет мероприятий по благоустройству преимущественно в крупных городах. Несмотря на положительную динамику в данной сфере, по-прежнему лишь немногие малые города обладают достаточными финансовыми и кадровыми ресурсами для того, чтобы принять участие в нацпроекте.

Еще одна проблема – отсутствие у подавляющего большинства малых городов и исторических поселений возможности по разработке качественной проектно-сметной документации для участия во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях. Требования к проектам очень высоки, при этом конкуренция в конкурсе большая: в 2019 году из 330 участников выбрано лишь 80 победителей. Не менее актуальна проблема нехватки опытных архитекторов и специалистов по благоустройству в небольших населенных пунктах. Данные обстоятельства несут в себе риски того, что у муниципальных образований, не имеющих кадровых ресурсов (или финансовых, чтобы нанять специалистов), шансы на победу в конкурсе будут практически равны нулю.

В части решения проблем благоустройства и формирования комфортной городской среды малых и средних городов необходимо предусмотреть дополнительные инструменты и меры их поддержки, поскольку данные населенные пункты находятся в более сложном положении в части финансового и кадрового обеспечения [93].

Исходя из содержания и целей нацпроектов, текущей геополитической и геоэкономической ситуации, эксперты уже на начальном этапе отмечали следующее: в текущих документах не учтены особенности регионов РФ (диспропорции в их развитии, финансовые возможности); наблюдается недостаточная проработанность нацпроектов: включение задач, которые реализуются в повседневной работе органов власти, отсутствие корреляции нацпроектов с госпрограммами и др.

В этих условиях достижение национальных целей требует некоторой трансформации системы управления. Так, в программы федерального уровня и программы социально-экономического развития регионов и муниципалитетов необходимо заложить *мероприятия, направленные*

на учет местных особенностей при реализации нацпроектов [93]. Например, целесообразно более подробно проработать комплекс инструментов, ориентированных на поддержку модернизации объектов коммунальной инфраструктуры на селе и увеличение доли сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой (в частности, в 2018 году на сельских территориях Вологодской области недоброкачественную питьевую воду употребляло 45% населения). Аналогичные рекомендации можно предложить для реализации нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в части развития транспортной связи между малыми и отдаленными населенными пунктами (рис. 3.4).



Рис. 3.4. **Направления повышения эффективности реализации национальных проектов на региональном и муниципальном уровне**

Насущной задачей выступает также *увязка национальных проектов с федеральными и региональными госпрограммами, международными документами*. Так, в Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года целесообразно более детально конкретизировать связь региональных транспортных проектов с задачами по развитию экономики регионов России; в нацпроекте «Экология» – увязать цель по увеличению количества и площади особо охраняемых природных территорий с Конвенцией о биологическом разнообразии и т.п. (общая площадь ООПТ Вологодской области составляет 6,2 % всей площади территории региона, а в соответствии с Конвенцией общая площадь наземных ООПТ к 2020 году должна составлять не менее 17%).

На региональном уровне крайне важным является более детальная проработка *механизмов реализации нацпроектов через институт государственных и муниципальных программ*, четкое обоснование магистральных федеральных и региональных инструментов достижения целевых показателей нацпроектов в «дорожных картах».

Например, в нацпроекте «Жилье и городская среда» следует тщательнее проработать варианты решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населенных пунктов, для которых использование механизма ипотеки при улучшении жилищных условий является проблематичным. Наряду с этим целесообразно более четко прописать по годам реализации запланированные в регионах РФ меры для увеличения темпов жилищного строительства до целевого уровня, учитывая, что объемы строительства в России сокращаются несколько лет подряд и во многих регионах не достигли уровня 2014 года.

Анализ лучших муниципальных практик реализации нацпроектов на муниципальном уровне в 2019–2020 гг. [25] дает возможность обосновать целый ряд *мероприятий и инструментов* повышения эффективности реализации национальных проектов на региональном и муниципальном уровне.

1. Организационные, институциональные и кадровые мероприятия:

1. Включение представителей муниципального сообщества в состав региональных проектных офисов.

2. Создание муниципального проектного комитета, муниципального проектного офиса, рабочих групп, выступающих аналогом региональных проектных офисов и осуществляющих мониторинг и контроль за реализацией региональных проектов. Так, муниципальный проектный комитет и проектный офис успешно функционируют в г. Краснодаре. При этом следует отметить, что сам проектный офис в городе не выделен в отдельную структуру и его участники так или иначе интегрированы в органы власти муниципального образования. Обобщая примеры успешной отечественной практики, следует отметить, что проектный офис может создаваться и в качестве обособленной структуры, и состоять из муниципальных служащих разных структурных подразделений органов власти [3].

3. Организация штабов по реализации нацпроектов под руководством глав для обсуждения наиболее актуальных вопросов и возможных рисков, связанных с несвоевременным заключением муниципальных контрактов, созданием и вводом в эксплуатацию объектов капитального строительства, освоением средств.

4. Возложение персональной ответственности на глав муниципалитетов за достижение показателей региональных проектов и перечня мероприятий в объеме, предусмотренном для муниципального образования.

5. Декомпозиция целевых показателей региональных проектов до муниципального уровня.

6. Формирование муниципальных планов по достижению показателей и результатов регионального проекта на территории муниципального образования, которые проходят публичную защиту и утверждение.

7. Формирование взаимоотношений между муниципалитетами и регионами на договорной основе путем заключения между ними специальных соглашений.

8. Внедрение конкурсных механизмов участия муниципальных образований в государственных программах, принятых в соответствии с паспортами региональных проектов.

9. Комплексное обучение муниципальных служащих основам проектной деятельности, реализации проектов на принципах публично-частного партнерства.

10. Разработка инструментов управления различными типами муниципалитетов (с точки зрения социально-экономической ситуации на их территории и пр.).

11. Активизация работы общественных советов предпринимателей, вовлечение их в разработку мероприятий, проводимых муниципалитетами в целях реализации нацпроектов.

12. Включение с использованием возможностей действующего законодательства о государственных и муниципальных закупках представителей местных сообществ и хозяйствующих субъектов-благотворителей в состав комиссий муниципальных заказчиков по приемке товаров, работ, услуг (при наличии у соответствующих физических лиц необходимых компетенций и профессиональной квалификации).

13. Применение «гибридных» институциональных форм сетевого вовлечения населения в процесс принятия управленческих решений (общественно-муниципальные проектные офисы, «соседские округа» под руководством муниципальных депутатов, общественные советники глав местных администраций и т.п.).

14. Создание портала с информацией о ходе реализации национальных проектов, как это сделано, например, в Республике Татарстан (<https://vmeste.tatar/>), где размещена подробная информация о всех объектах, возводимых в республике в рамках национальных проектов. В Вологодской

области на сайте регионального парламента размещена интегративная карта «Депутатский контроль: национальные проекты», на которой можно увидеть, как и какие проекты реализуются в каждом районе и на контроле у какого депутата они находятся и др.).

II. Финансовые мероприятия и инструменты

1. Заключение отдельных соглашений о предоставлении межбюджетного трансферта, отражающих целевые показатели региональных проектов по муниципалитету, на достижение которых они предоставляются.

2. Широкое внедрение практик инициативного бюджетирования, предусмотренных принятыми изменениями в федеральном законодательстве; последовательная реализация технологий вовлечения населения в процесс принятия управленческих решений в сфере реализации национальных (региональных) проектов.

3. Выделение в процессе реализации проектных мероприятий средств на их софинансирование в расходной части местного бюджета (даже в минимальных объемах).

4. Проведение инвентаризации возможностей применения механизмов партнерства власти и бизнеса в границах муниципального образования, в том числе путем обеспечения реализации договоров государственно-частного партнерства, стороной которых является субъект Российской Федерации.

5. Применение «аутсорсинговых» форм освоения бюджетных средств, формирование которых обеспечено значительной долей внебюджетных источников; предоставление субсидий ТОСам, иным некоммерческим организациям и юридическим лицам в рамках прав и полномочий, определенных бюджетным законодательством [22; 80].

Таким образом, наибольшую эффективность показали муниципалитеты, реализовавшие следующие мероприятия:

а) комплексный подход к реализации проектных мероприятий, предполагающий системную взаимоувязку осуществления нескольких приоритетных проектов в интересах стратегического развития муниципального образования («гармонизация межпроектного пространства»);

б) использование механизмов национальных (региональных) проектов как вспомогательных инструментов реализации стратегий развития муниципальных образований;

в) инициативная интеграция муниципальных образований в проектную деятельность вышестоящих уровней публичной власти;

г) межмуниципальное взаимодействие и функциональная кооперация в целях реализации конкретных национальных (региональных) проектов;

д) адаптация возможных механизмов реализации проектных мероприятий к конкретным условиям времени и места;

е) идейно-психологическая и профессиональная подготовка муниципальных управленческих команд;

ж) основанное на доверии взаимодействие с населением как конечным благоприобретателем результатов реализации проектных мероприятий;

з) реализация гибких подходов в привлечении к реализации проектных мероприятий хозяйствующих субъектов, в том числе с использованием механизмов публично-частного партнерства.

Адаптация лучших муниципальных практик к условиям Вологодской области является ключевым условием повышения эффективности участия муниципалитетов региона в реализации нацпроектов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. С использованием системного подхода обосновано, что под развитием муниципального образования следует понимать состояние локальной социально-экономической системы, при котором она эффективно использует собственные и (или) привлеченные на возмездной основе ресурсы с целью обеспечения устойчивого развития данной территории в ближайшей и долгосрочной перспективе в едином экономическом, политическом и правовом пространстве региона и страны.

На основе анализа теории и мировой практики обоснованы критерии, которые свидетельствуют об обеспечении саморазвития локальных территорий и к числу которых относятся: превышение темпов роста (абсолютных и среднегодовых) значений показателей в муниципалитете по сравнению со средним значением по субъекту РФ в течение длительного периода; бюджетная самостоятельность муниципальных образований (доля собственных – налоговых и неналоговых – доходов в структуре доходов местного бюджета составляет более 50%, доля дотаций – 0% или не более 5%).

Обеспечение саморазвития муниципальных образований предполагает необходимость проведения целенаправленной политики на региональном уровне, ориентированной на развитие потенциала входящих в состав региона локальных территорий.

2. Под внутрирегиональной политикой следует понимать деятельность региональных органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований для обеспечения комплексного и устойчивого развития региона. Доказано, что

данная политика должна рассматриваться в качестве отдельного вида государственной политики.

Установлено, что в мировой практике сложились две ключевые модели реализации региональной политики по развитию муниципальных образований, существенно отличающиеся особенностями организации отношений различных субъектов между собой и с вышестоящим уровнем власти: 1) англосаксонская (США, Канада, Англия, Австралия и др., где местные органы власти формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий; отсутствует прямое подчинение вышестоящим органам власти; контроль за местными органами осуществляется косвенно через центральные министерства и через суд) и 2) континентальная (Франция, Италия, Испания, Бельгия, Германия, Япония, где характерна развитая система административного контроля центральной власти над местными органами с сочетанием прямого государственного управления на местах и местного самоуправления). Несмотря на наличие определенных различий в подходах к управлению, в обеих моделях акцент сделан на максимальном использовании внутреннего потенциала территорий и создании благоприятных условий для обеспечения их саморазвития.

3. В ходе проведенного анализа выявлены основные тенденции социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 2000–2019 гг.:

- сокращение численности населения во всех муниципальных образованиях, за исключением г. Вологды, г. Череповца и Вологодского района, обусловленное высокой естественной и миграционной убылью населения;
- продолжение концентрации производства в немногих благополучных территориях и его сжатие в периферийных территориях; рост роли пригородных районов (Вологодского, Грязовецкого, Череповецкого и Шекснинского) в развитии сельхозпроизводства;
- сокращение среднедушевых объёмов производства продукции сельского хозяйства в сопоставимой оценке во всех районах области (в среднем по региону снижение составило 10%), кроме Грязовецкого, Устюженского, Шекснинского, Междуреченского, Тотемского и Кирилловского;
- увеличение объема розничного товарооборота в расчете на 1 жителя в сопоставимых ценах во всех муниципальных районах области (в среднем по районам в 3 раза), что во многом обусловлено активным развитием во всех районах и городских округах области сферы торговли, в том числе открытие магазинов федеральных торговых сетей;

– рост объема ввода в действие жилых домов (в среднем по районам области с 0,14 кв. м/чел. в 2000 г. до 0,55 кв. м/чел. в 2019 г., или в 4 раза).

Показано, что наиболее высокие темпы роста объема сельскохозяйственной продукции (выше, чем темпы в среднем по региону) наблюдались в 2000–2019 г. в шести районах Вологодской области (Вологодском, Грязовецком, Кирилловском, Тотемском, Устюженском, Шекснинском), соответственно эти районы являются в определённом смысле саморазвивающимися. Установлено, что в период 2006–2019 гг. наполняемость бюджетов муниципальных районов более чем на 50% зависела от поступлений из областного бюджета, и с точки зрения финансовой самостоятельности не приходится говорить о возможности саморазвития ни одного района и городского округа области. При этом по итогам 2019 года в Вологодском, Вытегорском и Шекснинском районах области доля дотаций составляла меньше 5%, соответственно их, а также городские округа Вологду и Череповец можно назвать саморазвивающимися.

В ходе анализа основных тенденций и особенностей внутрирегиональной дифференциации (явление, вызванное множеством факторов природно-географического, экономического, политического характера и выражающееся в значительных различиях между муниципальными образованияами по основным параметрам социально-экономического развития) выяснено, что наибольшие различия между районами Вологодской области наблюдаются по объёму производства (отгрузки) промышленной продукции в расчёте на 1 жителя (36 раз в 2019 г.) и объёму инвестиций в основной капитал (574 раза в 2019 г.). Более чем в 2 раза (с 9 до 23 раз) увеличилась к 2019 г. по сравнению с уровнем 2000 года и дифференциация районов по показателю объема сельскохозяйственного производства. Различия между районами области по размеру среднемесячной заработной платы сократились с 2,8 раза в 2005 г. до 1,8 раза в 2019 г. Сохраняются заметные различия по обеспеченности населения врачами (2,3–3,2 раза в 2017–2019 гг.).

Основными факторами, формирующими внутрирегиональную дифференциацию в Вологодской области, являются экономико-географическое положение (в том числе удалённость от крупных городов), социально-экономический потенциал, пространственная и отраслевая структура хозяйства, уровень развития производственной и социальной инфраструктуры, уровень развития человеческого капитала, несовершенство федеральной и региональной нормативно-правовой базы, недостаточные возможности органов местного самоуправления по решению имеющихся проблем

и управлению развитием муниципалитета, низкая эффективность управления территориальным развитием и взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Научная новизна результатов исследования состоит в развитии методов анализа и оценки внутрирегиональной дифференциации, выявлении и оценке степени влияния факторов, ее обуславливающих.

4. На основе проведенного анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области определены ключевые факторы, снижающие эффективность решения вопросов и преодоления проблем социально-экономического развития муниципальных образований:

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

5. Эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований проявляется в том, насколько действия, предпринимаемые соответствующими структурами по реализации территориальной политики, межбюджетных отношений, стимулированию развития муниципалитетов, приводят к улучшению параметров социально-экономического развития территорий, повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Предложена методика балльной оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований, основанная на использовании результатов анкетного опроса глав муниципальных образований, руководителей местных администраций. Апробация данного методического инструментария на материалах Вологодской области позволяет сделать следующие выводы:

- эффективность действий региональных органов власти в сфере поддержки муниципалитетов повышается: 1,58 балла (уровень выше среднего) в 2009 году против 2,44 балла в 2019 году (высокий уровень);
- эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления районов увеличились с 0,67 балла (низкий уровень) в 2007 г. до 1,49 балла в 2019 г. (высокий уровень);
- уровень эффективности отраслевой региональной политики оценён главами муниципалитетов в 2014–2018 гг. как невысокий: 0,54–0,56 балла, а по итогам 2019 г. – 0,69 балла.

В ходе анализа были определены и проанализированы ключевые направления деятельности органов государственной власти Вологодской области по поддержке и укреплению финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований в 2012–2019 годах, оказавшие наибольший эффект на их развитие. Среди этих направлений следует отметить: создание Корпорации развития Вологодской области; замену части дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц; реализацию проекта по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений), подпрограммы «Развитие местного самоуправления на территории Вологодской области» Государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 годы», проектов «Команда Губернатора: Ваша оценка», «Народный бюджет», программы «Вологодский гектар»; организацию нового формата взаимодействия с муниципалитетами – градостроительных советов. Вместе с тем, несмотря на реализацию комплекса мер, принимаемых органами государственной власти Вологодской области по развитию муниципальных образований, установлено, что 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, ограниченность полномочий самих местных органов власти и др.

6. Обосновано, что в современных условиях при решении проблем социально-экономического развития локальных территорий (муниципальных образований) особый потенциал могут нести национальные проекты. Определены ключевые риски и проблемы их реализации на федеральном, региональном и местном уровнях. Обоснованы направления

повышения эффективности реализации национальных проектов на региональном и муниципальном уровне (учет региональных составляющих и местных особенностей развития; более детальная проработка механизмов реализации нацпроектов; увязка нацпроектов с федеральными и региональными госпрограммами, международными документами; более четкое обоснование магистральных федеральных и региональных инструментов достижения целевых показателей нацпроектов в «дорожных картах»; формирование на федеральном и региональном уровне системы статистического наблюдения и мониторинга за достижением целевых показателей нацпроектов).

7. Важной научной и практической задачей в настоящее время выступает выявление в регионах формирующихся и развитых агломераций, оценка основных параметров их развития, а также обоснование механизма управления развитием городских агломераций в условиях реализации государственной политики регионального развития и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. В ходе проведенного исследования оценены основные параметры развития городских агломераций на территории Европейского Севера России (Апатитская, Архангельская, Вологодская, Воркутинская, Котласская, Мурманская, Петрозаводская, Сыктывкарская, Ухтинская, Череповецкая), показана роль Вологодской и Череповецкой агломераций в развитии Вологодской области.

Определены основные мероприятия для организации целенаправленного управления процессами формирования и развития агломераций в субъекте РФ. Муниципалитетам, которые войдут в агломерацию, необходимо: подписать соглашение о намерении ее создания и соглашение о создании и совместном развитии; разработать концепцию развития агломерации; сформировать координационный совет по развитию агломерации; разработать совместные агломерационные, межмуниципальные проекты, которые могут быть заявлены в федеральные или региональные проекты по развитию агломераций; принять стратегии развития агломерации как стратегии социально-экономического развития части территории субъекта РФ; использовать механизм «горизонтальных» субсидий для совместного софинансирования муниципалитетами внутриагломерационных проектов.

Показано, что малые и средние города должны играть значимую роль в пространственном развитии региона. Ключевым направлением государственной политики по их развитию должно стать их включение в систему

расселения страны с определением их роли как структурно-функциональных элементов. Стратегически важной задачей развития населенных пунктов данного типа является, с одной стороны, налаживание тесной кооперации с крупными городами-региональными центрами, а с другой стороны, обеспечение развития в них функций организационно-хозяйственных, производственных и культурно-просветительных центров сельской местности.

8. Для развития сельских территорий региона в настоящее время необходимо решить следующие задачи: 1) обеспечить в полной мере реализацию мероприятий и достижение целей государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»; 2) обеспечить равнодоступность сельскохозяйственных производителей к средствам государственной поддержки; оказать меры государственной поддержки в сфере развития малого и среднего предпринимательства на сельских территориях, включая сельский туризм; 3) создать условия для привлечения внебюджетных источников финансирования инвестиций в социально-инженерную инфраструктуру села, включая внедрение практики реализации проектов на основе государственно-частного и муниципально-частного партнерства; 4) обеспечить развитие различных форм сельскохозяйственной кооперации, в том числе с помощью различных мер по ее поддержке; 5) создать в каждом субъекте РФ профессиональные команды экспертов, специалистов, активистов, заинтересованных в развитии сельских территорий (по примеру успешно реализуемого с марта 2019 г. проекта Общероссийского народного фронта «Село. Территория развития»).

Кроме того, важно обеспечить повышение роли непосредственно населения в решении вопросов и проблем местного значения. Показано, что эффективными формами участия населения являются территориальное общественное самоуправление, самообложение и местные референдумы, инициативное бюджетирование, участие в разработке и реализации стратегий развития муниципалитетов, в том числе сельских поселений.

Таким образом, предложенные в монографии рекомендации по совершенствованию региональной политики в сфере развития муниципалитетов позволят обеспечить повышение её эффективности, а также создать условия для комплексного и устойчивого развития территорий региона.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Абрамова, Е. А. Региональная политика саморазвития социально-экономических систем / Е. А. Абрамова // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. – 2014. – № 2 (38). – С. 29–34.
2. Афанасьева, Е.Е. Политика внутрирегионального выравнивания как составная часть региональной политики и инструмент снижения социально-экономической ассиметрии внутри субъектов Федерации / Е.Е. Афанасьева, О.В. Корева, В.И. Тихий // Вестник Евразийской науки. – 2019. – Том 11. – № 5. – URL: <https://esj.today/PDF/07ECVN519.pdf>
3. Базаев, Н.Д. Роль проектного управления в реализации стратегии развития муниципального образования / Н.Д. Базаев // Научный вестник Южного института менеджмента. – 2020. – № 1 (29). – С. 5–11.
4. Бачлер, Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе / Дж. Бачлер. – URL: http://www.politanaliz.ru/articles_501.html
5. Борисов, С.А. Сравнительный анализ проектного и процессного подходов в управлении инновационной деятельностью / С.А. Борисов, А.Ф. Плеханов // Российское предпринимательство. – 2013. – № 13 (235). – С. 91–96.
6. Бухвальд, Е. Переселенческий аспект стратегии пространственного развития для России / Е. Бухвальд, А. Кольчугина // Федерализм. – 2019. – № 1. – С. 38–55.
7. Бухвальд, Е.М. Малые города в системе пространственного регулирования российской экономики / Е.М. Бухвальд, О.Н. Валентик // Региональная экономика. Юг России. – 2018. – № 1 (19). – С. 169–180.
8. Бухвальд, Е.М. Политика пространственного развития российской экономики / Е.М. Бухвальд // Проблемы теории и практики управления. – 2018. – № 3. – С. 107–112.

9. Бухвальд, Е.М. Эволюция основ региональной политики в Российской Федерации / Е.М. Бухвальд // Регион: экономика и социология. – 2017. – № 1. – С. 7–20.
10. В Алтайском крае ведется целенаправленная работа по развитию управленческих округов // Официальный сайт Алтайского края. – URL: http://www.altairegion22.ru/region_news/valtaiskom-krae-vedetsya-tselenapravlenennaya-rabota-po-razvitiyu-upravlencheskihokrugov_232192.html
11. Ворошилов, Н.В. Внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация: монография / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова. – Вологда: ВолНЦ РАН, 2019. – 187 с.
12. Ворошилов, Н.В. Возможности и перспективы саморазвития муниципальных образований / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2017. – № 4 (90). – С. 79–95.
13. Ворошилов, Н.В. Методический подход к оценке эффективности внутрирегиональной политики / Н.В. Ворошилов // Журнал экономических исследований. – 2019. – Т. 5. – № 4. – С. 94–111.
14. Ворошилов, Н.В. Основные итоги реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2019 г. / Н.В. Ворошилов // Муниципалитет: экономика и управление. – 2020. – № 3 (32). – С. 124–139.
15. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54–69. – DOI: 10.15838/esc/2014.6.36.5
16. Ворошилов, Н.В. Проблемы и перспективы саморазвития локальных территорий / Н.В. Ворошилов // Актуальные вопросы современной экономики. – 2018. – № 6. – URL: <https://readera.ru/143166396>
17. Ворошилов, Н.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований: оценка эффективности и особенности реализации в современных условиях / Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2019. – Т. 12. – № 5. – С. 58–75. – DOI: 10.15838/esc.2019.5.65.4
18. Ворошилов, Н.В. Самообложение граждан как эффективный инструмент участия населения в развитии территорий / Н.В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2019. – № 5 (50). – URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/28375> DOI: 10.15838/tdi.2019.5.50.1
19. Гатчинский муниципальный район. Решение национальных задач на местном уровне. – URL: <http://bujet.ru/article/389788.php>

20. Гершанок, Г.А. Формирование стратегии устойчивого развития локальных территорий на основе оценки социально-экономической и экологической емкости / Г.А. Гершанок. – М.: Экономика, 2006. – 418 с.
21. Глазырин, М.В. Инновационный социально-производственный комплекс на уровне муниципального образования / М.В. Глазырин. – М.: Наука, 2007. – 307 с.
22. Голованов, В.И. Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов / В.И. Голованов // Муниципальная академия. – 2019. – № 3. – С. 101–107.
23. Государственное стратегическое управление: монография / под. общ. ред. проф. Ю.В. Кузнецова. – СПб.: Питер, 2014. – 320 с.
24. Гребенкина, С.А. Зарубежный опыт формирования и мониторинга программ развития депрессивных регионов / С.А. Гребенкина, А.С. Славянов, С.С. Фешина // Инновации в менеджменте. – 2019. – № 2 (20). – С. 34–39.
25. Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации / Министерство экономического развития Российской Федерации. – URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/cef4c87efa4337b5778a0b0f1c7d77cf/doklad.pdf>
26. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года) // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – URL: <https://minjust.gov.ru/uploaded/files/07122020-minjustru.docx>
27. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Администрации Южного управленческого округа Свердловской области на 2013–2015 годы. – URL: http://www.midural.ru/files/UO/doklad/doklad_yuo_2013_2015.pdf
28. Дорошенко, С. В. Саморазвитие региона в контексте экономического эволюционизма / С. В. Дорошенко // Журнал экономической теории. – 2009. – № 3. – С. 21–30.
29. Жихаревич, Б.С. Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования / Б.С. Жихаревич, Н.А. Лебедева // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2015. – № 4. – С. 58–74.
30. Захарчук, Е.А. Признаки и свойства саморазвивающихся социально-экономических систем / Е.А. Захарчук, А.Ф. Пасынков // Экономика региона. – 2010. – № 4. – С. 32–39.

31. Иванов, О.Б. Национальные проекты России: региональное измерение / О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2019. – № 1. – С. 37–53.
32. Из глубинки – в территорию опережающего развития // Персональный сайт депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Евгения Борисовича Шулепова. – URL: <http://eshulepov.ru/project/newselo/publication/9637/>
33. Инициативное бюджетирование в России. – Выпуск 2017. – URL: <http://ppmi24.ru/uploads/Docs/1541063236-iQJ1d7.pdf>
34. Информационное обеспечение процесса управления экономическими системами / А.В. Бабилова [и др.] ; под ред. проф. М.А. Боровской, доц. И.К. Шевченко. – Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2008. – 340 с.
35. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2019 год // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/06/main/Rezultaty_2020_god.docx
36. К вопросу о концепции и содержании системы статистических показателей для анализа социально-экономического развития России и ее регионов / Н.С. Апаргин, Л.С. Мымрикова, Е.С. Заварина, Б.Т. Рябушкин // Вопросы статистики. – 1999. – № 7. – С. 40–45.
37. Казаков, В. В. Концептуальные основы саморазвития муниципальных образований / В. В. Казаков // Вестник Томского государственного университета. – 2004. – Вып. 283. – С. 129–134.
38. Клисторин, В.В. Федеративные отношения, региональная политика и проблема деформации экономического пространства России / В.В. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 3 (79). – С. 79–95.
39. Кожевников, С.А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти / С.А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 5 (35). – URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/2037>
40. Королева, Т.П. Методы анализа факторов саморазвития муниципального образования / Т.П. Королёва // Регионы России: современная экономическая ситуация. – URL: <http://econfr.ae.ru/article/6443>
41. Лаппо, Г.М. Города России. Взгляд географа / Г.М. Лаппо. – М.: Новый хронограф, 2012. – 504 с.

42. Лексин, В.Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки / В.Н. Лексин // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3–39.
43. Моисеев, В.О. Методология анализа и оценки эффективности региональных экономических систем / В.О. Моисеев. – Казань: Казан. ун-т, 2003. – 140 с.
44. Морозова, И.М. Экономические механизмы саморазвития муниципальных образований / И.М. Морозова, А.Л. Лазутина, М.Д. Башкаева // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2018. – № 3. – С. 73–79.
45. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок: науч.-аналит. издание / кол. авт. под науч. рук. чл.-корр. РАН В.А. Ильина, д.э.н. Т.В. Усковой. – Вологда: ФГБУН ВолНИЦ РАН, 2019. – 93 с.
46. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты (на основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г.). – М., 2019. – 56 с. – URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ9800wAt2dzCIAietQih.pdf>
47. Никифорова, Л.Ю. Рекомендации для органов местного самоуправления и государственных органов исполнительной власти регионального уровня по совершенствованию системы поддержки сельских старост и общественных инициатив / Л. Ю. Никифорова. – СПб., 2014. – 49 с.
48. Новоселов, А.С. Методологические проблемы и организационная структура управления пространственным развитием регионов / А.С. Новоселов, А.С. Маршалова, Г.В. Ждан // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2017. – № 1 (49). – URL: <http://eee-region.ru/article/4908>
49. Нурланова, Н.К. Смена парадигмы региональной политики в XXI веке (зарубежный опыт и рекомендации для Казахстана) / Н.К. Нурланова // Экономика: стратегия и практика. – 2019. – № 1 (14). – С. 41–55.
50. О Восточном управленческом округе: областной закон Свердловской области от 20 мая 1997 г. № 32-ОЗ // КонсультантПлюс.
51. О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году: доклад Общероссийского конгресса муниципальных образований. – М., 2019. – URL: <http://okmo.news/event.php?40>
52. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.11.2017 г. № 548 // КонсультантПлюс.

53. Организация проектной деятельности в органах государственной власти, роль место проектных офисов при реализации национальных проектов, апрель 2019 г. – URL: <https://www.donland.ru/upload/uf/e0d/Organizatsiya-proektnoy-deyatelnosti.pdf>

54. Отчет Главы Медвежьегорского городского поселения перед избирателями и Советом Медвежьегорского городского поселения о работе администрации города Медвежьегорска в 2017 году. – URL: <https://www.medgora-rayon.ru/ekonomika/social-no-ekonomicheskoe-razvitie-rajona/otchety-ocenka-effektivnosti-dejatel-nosti-organov-mestnogo-samoupravlenija/otchet-glavy-administracii-za-2017-god/>

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

56. Официальный сайт Губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова. – URL: <http://okuvshinnikov.ru/>

57. Официальный сайт Министерства строительства Мурманской области. – URL: <https://minstroy.gov-murman.ru/activities/blagoustroystvo/news/296525/>

58. Пенчук, А.В. Реализация программно-целевых инструментов на федеральном уровне: анализ, проблемы и перспективы / А.В. Пенчук, Н.А. Бегчин // Аудит и финансовый анализ. – 2016. – № 2. – С. 343–348.

59. Переселяемся в деревню. Никита Покровский о перспективах массового переезда горожан в деревню и условиях успешности программы сельской ипотеки. – URL: <http://rusregions.com/pereseljaemsja-v-derevnju/>

60. Программа социально-экономического развития Кондопожского городского поселения на 2015–2019 годы. – URL: <https://kmr10.ru/work/ekonomika/programma-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya/>

61. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.

62. РСХБ назвал семь глобальных трендов развития сельских территорий до 2050 года // Официальный сайт Россельхозбанка. – URL: <https://www.rshb.ru/news/401393/>

63. Руководство по проектированию малых городов в системах расселения / ЦНИИП градостроительства. – М.: Стройиздат, 1979. – 129 с.

64. Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки / под ред. А. И. Татаркина. – М.: Экономика, 2011. – Т. 2: Проблемы ресурсного обеспечения саморазвития территориальных социально-экономических систем. – 387 с.

65. Саморазвивающиеся социально-экономические системы: теория, методология, прогнозные оценки: в 2 т. / Рос. акад. наук, Урал. отделение; под общ. ред. А. И. Татаркина; [редкол.: Татаркин А. И. (отв. ред.) и др.]. – М.: Экономика; Екатеринбург: УрО РАН, 2011. – Т. 1: Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем. – 308 с.
66. Секушина, И.А. Отечественный и зарубежный опыт управления социально-экономическим развитием малых и средних городов / И.А. Секушина // Журнал экономических исследований. – 2019. – Том 5. – № 3. – С. 15–24.
67. Секушина, И.А. Тенденции социально-экономического развития малых и средних городов регионов Европейского Севера России / И.А. Секушина // Научное обозрение. Серия 1: Экономика и право. – 2019. – № 5. – С. 73–90. – DOI: 10.26653/2076-4650-2019-5-07.
68. Совершенствование партнерства: регионы и муниципалитеты в условиях реформирования управления и расширения их полномочий. – М.: МОНФ, Администрация Самарской области, ГУ ИМЭИ, 2007. – 491 с.
69. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.
70. Средства на реализацию новых инфраструктурных проектов получают районы Вологодчины с эффективным управлением. – URL: https://vologda-oblast.ru/novosti/sredstva_na_realizatsiyu_novykh_infrastrukturnykh_proektov_poluchat_rayony_vologodchiny_s_effektivnym_upravleniem/
71. Стародубровская, И.В. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России / И.В. Стародубровская, М.Н. Миронова. – М.: Ин-т Гайдара, 2010. – 116 с.
72. Стратегия социально-экономического развития ЗАТО г. Островной Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года. – URL: http://www.zato-ostrov.ru/files/oemi/strategia/strat_2018.pdf.
73. Субъект Российской Федерации и местное самоуправление: пути совершенствования экономического взаимодействия. – М.: МОНФ, 1999. – URL: http://vasilieva.narod.ru/mu/stat_rab/books/mpsf/index7.htm#1.
74. Суспицын, С. Методологические проблемы прогнозирования приоритетов и последствий государственной региональной политики / С. Суспицын // Российский экономический журнал. – 2000. – № 2. – С. 57–71.
75. Татаркин, А.И. Программно-проектное управление потенциалом территории как потребность ее системного развития / А.И. Татаркин, К.А. Новикова // ARS ADMINISTRANDI. – 2015. – № 2. – С. 151–167.

76. Теребихин, В. Проблемы и опыт регионов по информированию населения и привлечению гражданского общества к реализации национальных проектов / В. Теребихин. – URL: <https://komi.er.ru/activity/news/problems-i-opyt-regionov-po-informirovaniyu-naseleniya-i-privlecheniyu-grazhdanskogo-obshestva-k-realizacii-nacionalnyh-proektov>
77. Тимофеева, О.Г. Анализ современных инструментов политики регионального развития в Российской Федерации / О.Г. Тимофеева, В.В. Коварда // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: Экономика. Социология. Менеджмент. – 2019. – № 9. – С. 89–103.
78. Тишкина, Т.М. Характеристика подходов к определению факторов саморазвития муниципальных образований / Т.М. Тишкина. – URL: <http://pismo.netnado.ru/umot/harakteristika-podhodov-k-opredeleniyu-faktorov/>
79. Троцкий, А.Я. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне / А.Я. Троцкий, М.П. Щетинин // Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2-2. – С. 298–308.
80. Тухватуллин, А. Отдельные проблемы управления нацпроектами в муниципальных образованиях / А. Тухватуллин. – URL: https://bftcom.com/expert-bft/12578/#_ftn1
81. Тюрин, Г.В. Опыт возрождения русских деревень / Г.В. Тюрин. – М.: Поколение, 2007. – 240 с.
82. Ускова, Т.В. К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти / Т.В. Ускова, Е.Д. Копытова // Проблемы развития территории. – 2017. – № 4 (90). – С. 7–27.
83. Ускова, Т.В. Региональная политика территориального развития: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с.
84. Фатхутдинов, Р.А. Стратегическая конкурентоспособность: учебник. / Р.А. Фатхутдинов. – М.: Экономика, 2005. – 504 с.
85. Финансирование нацпроектов в Вологодской области сохраняется на уровне 15 млрд. рублей. – URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/8869203>
86. Центр отраслевой экспертизы РСХБ ожидает, что страну ждет дезурбанизация / Официальный сайт Россельхозбанка. – URL: <https://www.rshb.ru/news/407779>
87. Цецерский, И. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне / И. Цецерский // Российская муниципальная практика. – 2020. – № 01(84). – С. 12–19.

88. Чайникова, Л.Н. Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона: монография / Л.Н. Чайникова. – Тамбов: Тамб. гос. техн. ун-т, 2008. – 148 с.
89. Чекавинский, А.Н. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне / А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 6 (42). – С. 153–168. – DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.9
90. Чирков, М.О. Оценка эффективности налоговой политики региона: пре-принт / М.О. Чирков. – Барнаул: Алт. ун-т, 2005. – 84 с.
91. Шарыгин, М.Д. Электронный образовательный ресурс «e-RegionalPolicy» по курсу «Региональная политика» / М.Д. Шарыгин, О.Н. Миндорова. – URL: http://course-info.narod.ru/e-RegionalPolicy/data/1_4.htm
92. Щетинин, М.П. Механизм пространственного регулирования экономики региона на мезоуровне: определение и подход / М.П. Щетинин // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 10 (48). – С. 71–73.
93. Эксперты по урбанистике и архитектуре на вебинаре Минстроя обсудили типичные ошибки при благоустройстве городской среды / Сайт «Будущее России. Национальные проекты». – URL: <https://futuresrussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/proekt-s-kartinki-eksperty-nazvali-pravila-razrabotki-koncepcij-blagoustrojstva>
94. 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
95. Kjell, L. Implementation guidelines for performance auditing / L. Kjell // Standards and Guidelines for Performance Auditing Based on INTO-SAI's. Auditing Standards and Practical Experience. – Stockholm, 2004.
96. 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

ПРИЛОЖЕНИЯ

Группировки муниципальных образований по численности населения

С 1 января 2006 г. в Вологодской области было образовано 372 самостоятельных муниципальных образования. После проведения процедур объединения поселений по состоянию на 1 января 2020 года осталось 207 муниципалитетов, в том числе 2 городских округа (Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 21 городское поселение, 158 сельских поселений. Количество муниципальных образований в области по-прежнему самое большое среди всех субъектов СЗФО (табл. А.1).

Таблица А.1. **Количество муниципальных образований в субъектах РФ по типам на 1 января соответствующего года, ед.**

Территория	Всего		МР		МО	ГО	ВТГ ФЗ*	ГП	СП	
	2007	2020	2007	2020	2020	2020	2020	2020	2007	2020
Российская Федерация всего	24207	20846	1793	1673	33	632	267	1398	19919	16821
Северо-Западный федеральный округ всего	1836	1390	147	143	0	56	111	201	1313	879
Республика Карелия	127	125	16	16	0	2	0	22	87	85
Республика Коми	211	178	15	14	0	6	0	14	175	144
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ	250	224	20	20	0	8	0	21	197	175
Ненецкий автономный округ	21	21	1	1	0	1	0	1	18	18
Архангельская область без Ненецкого автономного округа	229	203	19	19	0	7	0	20	179	157
Вологодская область	372	207	26	26	0	2	0	21	322	158
Калининградская область	36	22	3	0	0	22	0	0	10	0
Ленинградская область	222	205	17	17	0	1	0	66	142	121
Мурманская область	42	40	5	5	0	12	0	13	10	10
Новгородская область	221	142	21	21	0	1	0	19	178	101
Псковская область	244	136	24	24	0	2	0	25	192	85
г. Санкт-Петербург	111	111	0	0	0	0	111	0	0	0
* ВТГФЗ – внутригородские территории городов федерального значения. Примечание. На начало 2020 года было образовано 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск), а в них 19 внутригородских районов. Источники: здесь и таблицы 2–4 составлены по: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года: бюллетень / Росстат. М., 2016. Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/mun_obr2016.rar ; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2016 года: стат. бюлл. / Росстат. М., 2016. Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar										

**Таблица А.2. Группировка муниципальных районов по численности населения
на 1 января 2020 г., в % от общего числа**

Территория	Группа по численности населения, тыс. чел.						
	до 10,0	10,0- 15,0	15,0- 20,0	20,0- 30,0	30,0- 50,0	50,0- 100,0	более 100,0
Российская Федерация	15,4	18,6	15,5	20,6	16,2	10,5	3,3
Северо-Западный федеральный округ	21,7	22,4	16,8	14,7	12,6	8,4	3,5
Республика Карелия	12,5	25,0	25,0	18,8	18,8	0,0	0,0
Республика Коми	7,1	21,4	35,7	21,4	14,3	0,0	0,0
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ	15,0	25,0	20,0	30,0	10,0	0,0	0,0
Ненецкий автономный округ	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Архангельская область без Ненецко- го автономного округа	15,8	26,3	15,8	31,6	10,5	0,0	0,0
Вологодская область	19,2	30,8	19,2	7,7	15,4	7,7	0,0
Калининградская область	-	-	-	-	-	-	-
Ленинградская область	0,0	0,0	0,0	11,8	11,8	47,1	29,4
Мурманская область	20,0	20,0	0,0	0,0	60,0	0,0	0,0
Новгородская область	38,1	28,6	9,5	9,5	4,8	9,5	0,0
Псковская область	45,8	20,8	16,7	12,5	4,2	0,0	0,0
г. Санкт-Петербург	-	-	-	-	-	-	-

**Таблица А.3. Группировка городских поселений по численности населения
на 1 января 2020 г., в % от общего числа**

Территория	Группа по численности населения, тыс. чел.							
	до 3,0	3,0- 5,0	5,0- 10,0	10,0- 20,0	20,0- 30,0	30,0- 40,0	40,0- 50,0	свыше 50,0
Российская Федерация	15,1	17,1	30,1	21,8	6,9	3,4	2,1	3,5
Северо-Западный федеральный округ	14,9	16,4	31,3	22,4	5,5	3,5	2,0	4,0
Республика Карелия	22,7	22,7	18,2	27,3	9,1	0,0	0,0	0,0
Республика Коми	35,7	7,1	35,7	7,1	0,0	14,3	0,0	0,0
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ (АО)	9,5	28,6	33,3	19,0	9,5	0,0	0,0	0,0
Ненецкий АО	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Архангельская область без Ненецко- го АО	10,0	30,0	30,0	20,0	10,0	0,0	0,0	0,0
Вологодская область	14,3	0,0	52,4	23,8	0,0	9,5	0,0	0,0
Калининградская область	-	-	-	-	-	-	-	-
Ленинградская область	9,1	13,6	21,2	28,8	7,6	3,0	4,5	12,1
Мурманская область	15,4	23,1	30,8	23,1	0,0	7,7	0,0	0,0
Новгородская область	15,8	10,5	36,8	26,3	5,3	0,0	5,3	0,0
Псковская область	16,0	28,0	44,0	8,0	4,0	0,0	0,0	0,0
г. Санкт-Петербург	-	-	-	-	-	-	-	-

Таблица А.4. **Группировка сельских поселений по численности населения на 1 января 2020 г., в % от общего числа**

Территория	Группа по численности населения, тыс. чел.						
	до 0,5	0,5- 1,0	1,0- 2,0	2,0- 3,0	3,0- 5,0	5,0- 10,0	свыше 10,0
Российская Федерация	17,3	29,7	28,6	9,6	7,4	5,6	1,8
Северо-Западный федеральный округ	17,5	26,6	27,7	12,6	8,0	5,9	1,6
Республика Карелия	20,0	28,2	30,6	15,3	5,9	0,0	0,0
Республика Коми	35,9	33,8	16,6	6,9	2,8	2,8	0,7
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ (АО)	27,4	32,0	22,3	6,9	9,7	1,7	0,0
Ненецкий АО	27,8	61,1	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Архангельская область без Ненецкого АО	27,4	28,7	23,6	7,6	10,8	1,9	0,0
Вологодская область	8,2	31,0	28,5	14,6	9,5	8,2	0,0
Калининградская область	-	-	-	-	-	-	-
Ленинградская область	1,7	6,6	27,3	19,8	15,7	20,7	8,3
Мурманская область	10,0	40,0	20,0	20,0	10,0	0,0	0,0
Новгородская область	17,8	28,7	31,7	13,9	4,0	2,0	2,0
Псковская область	3,5	17,6	50,6	15,3	5,9	5,9	1,2
г. Санкт-Петербург	-	-	-	-	-	-	-

**Динамика отдельных показателей социально-экономического развития
муниципальных районов и городских округов Вологодской области
в 1990–2018 гг.**

Таблица Б.1. **Численность постоянного населения на конец года, тыс. чел.**

Муниципальный район, городской округ	1990 г.*	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %					2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.*	1996-2000 гг.*	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Великоустюгский	73,6	66,6	1	57,8	54,3	53,7	1	99,5	99,3	98,9	98,2	99,0	80,6	99,0
Вологодский	58,8	51,1	3	50,5	52,6	52,2	2	98,0	98,7	99,6	100,1	100,7	102,1	99,2
Сокольский	64,1	59,5	2	51,3	48,6	48,1	3	99,7	98,5	98,5	98,6	99,3	80,9	99,1
Череповецкий	47,1	41,7	5	40,7	38,9	38,6	4	99,0	98,9	99,1	100,5	99,4	92,6	99,1
Шекснинский	34,6	35,8	6	33,2	33,4	33,5	5	99,6	98,9	99,7	98,8	100,0	93,4	100,1
Грязовецкий	46,1	42,9	4	35,6	32,4	32,2	6	99,8	99,2	98,4	97,9	98,5	75,0	99,2
Вытегорский	37,6	32,6	7	27,0	24,4	23,9	7	99,1	99,1	98,6	97,7	98,3	73,4	98,1
Тотемский	28,2	26,9	9	23,9	22,4	22,2	8	100,2	99,8	99,3	98,4	99,2	82,8	99,3
Никольский	31,5	27,1	8	22,3	19,9	19,6	9	99,4	98,9	98,8	97,3	98,1	72,2	98,6
Бабаевский	29,6	25,6	10	21,8	19,5	19,2	10	99,5	98,8	98,6	98,2	98,3	74,9	98,3
Кадуйский	19,9	19,2	16	17,1	16,9	16,7	11	99,6	99,4	98,7	99,0	99,9	86,7	98,8
Устюженский	22,5	22,3	13	18,6	16,8	16,6	12	100,1	98,5	98,4	98,0	98,6	74,4	98,5
Кичм.-Городецкий	26,2	22,8	11	18,4	15,8	15,4	13	99,8	98,7	98,6	97,1	97,8	67,3	97,4
Кирилловский	21,7	19,1	17	15,8	15,0	14,7	14	98,9	98,8	99,0	97,2	99,2	76,8	98,2
Белозерский	24,8	22,3	12	17,1	14,8	14,5	15	99,1	98,5	98,2	96,6	97,9	65,0	98,1
Вожегодский	22,2	19,4	15	16,6	14,6	14,4	16	99,4	99,1	98,8	98,2	97,9	74,3	98,5
Харовский	25,2	21,3	14	16,3	14,2	13,7	17	99,0	98,6	98,1	96,7	98,0	64,5	97,1
Верховажский	18,6	16,6	18	13,8	12,9	12,7	18	99,2	98,9	99,3	97,1	98,9	76,9	98,8
Чагодощенский	17,8	16,0	19	13,8	12,1	11,8	19	99,8	98,6	98,4	98,7	98,2	73,5	97,6
Бабушкинский	17,8	15,5	21	13,1	11,7	11,5	20	99,3	98,3	98,2	98,4	98,0	73,8	98,4
Тарногский	17,7	15,6	20	12,8	11,4	11,2	21	99,2	98,4	98,9	97,1	98,1	71,9	98,6
Нюксенский	13,7	11,9	22	9,7	8,5	8,4	22	99,7	99,4	99,3	96,6	98,1	70,0	97,8
Сямженский	12,3	10,6	23	8,9	8,1	8,0	23	99,3	99,3	99,2	97,3	98,5	75,3	98,4
Усть-Кубинский	11,1	9,5	25	8,0	7,7	7,5	24	99,3	99,6	99,2	97,4	99,6	78,6	97,4
Вашкинский	11,9	10,3	24	8,0	6,8	6,6	25	99,3	98,6	98,6	96,4	97,4	64,0	97,7
Междуреченский	9,4	7,9	26	6,1	5,4	5,3	26	98,2	99,1	98,5	96,3	98,5	67,6	98,3
г. Вологда	300,8	305,5		310,0	319,8	319,1		100,5	100,1	99,3	101,0	100,7	104,4	99,8
г. Череповец	315,9	314,6		312,9	318,0	316,5		100,3	100,2	99,6	100,3	100,4	100,6	99,5
<i>Итого по районам</i>	<i>744,0</i>	<i>670,3</i>		<i>578,3</i>	<i>538,9</i>	<i>532,1</i>		<i>99,3</i>	<i>98,9</i>	<i>98,8</i>	<i>98,2</i>	<i>99,0</i>	<i>79,4</i>	<i>98,7</i>
<i>Итого по области</i>	<i>1360,7</i>	<i>1290,4</i>		<i>1201,2</i>	<i>1176,7</i>	<i>1167,7</i>		<i>99,8</i>	<i>99,5</i>	<i>99,1</i>	<i>99,4</i>	<i>99,8</i>	<i>90,5</i>	<i>99,2</i>

Примечание. Здесь и далее районы проранжированы по данным за 2018 год от лучшего значения к худшему. В столбце таблицы цветом выделены группы районов по величине анализируемого показателя в соответствии с методическим подходом, описанным в приложении.

* В 1990–1999 гг. – наличное население.

Здесь и в последующих таблицах цветом выделены группы районов по величине показателя:

Высокий уровень	Уровень Выше среднего	Средний уровень	Уровень Ниже среднего	Низкий уровень
-----------------	--------------------------	-----------------	--------------------------	----------------

Таблица Б.2. **Естественный прирост (убыль) населения, промилле***

Муниципальный район, городской округ	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднее значение показателя за период				
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.
Шекснинский	-0,7	-9,1	7	-4,6	-2,6	-2,6	1	-5,5	-8,5	-9,0	-4,6	-2,2
Вологодский	2,1	-5,8	3	-2,8	-2,9	-4,5	2	-3,2	-6,5	-7,0	-3,7	-0,3
Тотемский	0,6	-5,0	1	-5,2	-6,2	-5,7	3	-3,7	-6,7	-8,7	-5,5	-3,8
Сокольский	-1,5	-11,1	18	-6,6	-6,1	-6,0	4	-6,9	-10,2	-12,4	-6,7	-3,5
Верховажский	9,0	-9,4	8	-8,4	-4,9	-6,4	5	-0,2	-7,7	-8,2	-4,1	-1,5
Никольский	5,0	-10,0	12	-6,4	-4,6	-6,6	6	-0,3	-9,1	-12,0	-6,6	-2,4
Великоустюгский	-2,0	-8,7	5	-6,5	-5,5	-6,8	7	-6,6	-8,3	-10,5	-7,4	-4,4
Кадуйский	-0,8	-10,9	17	-5,7	-6,3	-7,0	8	-5,4	-9,2	-11,3	-6,7	-5,2
Кичм.-Городецкий	1,8	-12,5	20	-7,9	-8,8	-7,6	9	-2,8	-9,8	-12,7	-9,2	-5,3
Сямженский	-1,6	-9,8	10	-10,3	-5,5	-7,7	10	-4,5	-8,4	-10,1	-8,7	-5,0
Грязовецкий	1,6	-6,8	4	-5,1	-7,8	-7,7	11	-3,1	-7,6	-10,5	-5,4	-3,5
Междуреченский	3,5	-9,8	10	-9,9	-13,7	-7,8	12	-4,3	-9,8	-12,3	-10,1	-7,4
Череповецкий	-3,3	-10,5	15	-7,2	-7,5	-8,2	13	-8,1	-11,6	-13,5	-7,6	-4,3
Тарногский	7,4	-8,8	6	-10,1	-5,8	-8,8	14	-0,6	-6,9	-8,6	-6,6	-4,6
Бабаевский	-2,9	-15,0	25	-7,3	-9,8	-8,9	15	-8,2	-12,6	-14,5	-7,8	-6,9
Устюженский	-7,3	-13,6	22	-13,6	-8,3	-9,1	16	-10,9	-14,5	-17,7	-10,7	-8,5
Бабушкинский	2,4	-9,7	9	-7,0	-4,7	-10,0	17	-2,7	-8,4	-11,5	-6,8	-5,2
Нюксенский	5,4	-5,0	1	-7,7	-4,2	-10,1	18	-1,7	-5,9	-8,2	-6,8	-5,4
Вожегодский	-0,1	-12,7	21	-13,1	-9,9	-10,5	19	-7,9	-12,2	-15,7	-12,1	-9,1
Чагодощенский	-4,2	-17,2	26	-13,2	-9,8	-11,2	20	-10,5	-14,4	-17,4	-10,8	-9,0
Белозерский	-0,4	-10,6	16	-8,7	-9,9	-11,5	21	-7,0	-10,7	-14,2	-9,6	-8,5
Вытегорский	-1,9	-10,4	14	-7,4	-7,0	-11,6	22	-5,8	-9,1	-12,7	-7,9	-6,7
Усть-Кубинский	-2,2	-14,3	24	-10,8	-7,7	-12,1	23	-7,4	-11,3	-12,8	-10,7	-7,1
Кирилловский	-2,2	-11,5	19	-7,1	-10,7	-12,3	24	-7,6	-11,9	-12,1	-9,2	-7,6
Вашкинский	-2,5	-10,3	13	-6,5	-13,9	-13,3	25	-6,7	-11,1	-14,9	-9,5	-9,0
Харовский	-2,2	-14,3	23	-10,5	-13,4	-15,6	26	-7,7	-12,5	-14,5	-10,7	-9,1
г. Вологда	3,5	-4,3		-1,2	1,3	0,9		-2,0	-4,5	-5,4	-2,0	2,0
г. Череповец	3,5	-4,1		-1,7	-0,9	-2,1		-1,9	-3,9	-4,9	-1,7	0,8
<i>В среднем по районам</i>	<i>0,1</i>	<i>-10,1</i>		<i>-7,0</i>	<i>-6,7</i>	<i>-7,8</i>		<i>-5,4</i>	<i>-9,7</i>	<i>-11,7</i>	<i>-7,3</i>	<i>-4,7</i>
<i>В среднем по области</i>	<i>1,5</i>	<i>-7,2</i>		<i>-4,3</i>	<i>-3,0</i>	<i>-3,9</i>		<i>-3,9</i>	<i>-7,0</i>	<i>-8,5</i>	<i>-4,6</i>	<i>-1,5</i>

* Разница между числом родившихся и умерших в расчёте на 1000 человек населения.

Таблица Б.3. **Миграционный прирост (убыль) населения, промилле***

Муниципальный район, городской округ	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднее значение показателя за период				
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.
Шекснинский	-1,6	1,9	11	-5,0	3,5	3,7	1	1,7	-1,4	2,6	2,0	2,6
Грязовецкий	-6,4	-2,9	23	-8,0	-1,7	-0,6	2	3,1	-1,1	-5,3	-3,8	-11,4
Череповецкий	-3,3	5,9	5	-11,2	0,0	-0,6	3	1,9	0,5	4,5	-4,8	-1,9
Тотемский	10,8	4,8	8	-3,3	-8,9	-1,7	4	8,3	5,0	2,6	-1,5	-4,0
Сокольский	0,6	-5,5	25	-4,0	-4,4	-2,9	5	3,6	-4,6	-3,2	-1,5	-3,8
Великоустюгский	1,2	1,9	10	3,0	-1,2	-3,6	6	3,7	1,9	1,4	-0,8	-5,7
Вологодский	-27,5	-2,0	22	2,6	3,8	-3,7	7	-11,0	-6,8	-0,8	3,2	7,8
Вожегодский	0,3	8,1	4	-11,7	-2,8	-5,0	8	3,5	2,7	4,8	-4,8	-12,0
Тарногский	11,4	-1,4	20	-10,0	-2,4	-5,4	9	-3,5	-8,2	-2,9	-4,0	-14,7
Верховажский	7,6	5,4	7	-9,9	-4,4	-5,5	10	-1,1	-3,8	1,7	-5,3	-9,1
Кадуйский	0,6	-4,4	24	3,0	1,3	-5,5	11	5,2	0,9	-1,7	3,4	4,6
Кирилловский	6,4	1,3	14	-8,0	2,5	-5,8	12	6,1	0,0	3,1	-0,5	-0,7
Устюженский	4,8	1,3	15	-8,2	-8,4	-6,1	13	7,7	-0,4	0,9	-2,0	-5,8
Бабушкинский	-1,2	-7,4	26	-14,9	-8,6	-6,1	14	-0,2	-8,6	-6,2	-8,4	-14,6
Вытегорский	3,6	2,7	9	-5,5	-1,4	-7,2	15	2,1	0,4	0,7	-3,6	-10,1
Белозерский	1	-1,6	21	-13,8	-13,9	-7,5	16	1,3	-4,0	-5,1	-8,2	-12,9
Никольский	4,6	-1,1	19	-9,4	-7,7	-8,0	17	1,8	-2,1	0,9	-4,7	-16,4
Бабаевский	12,4	1,3	13	-9,6	-7,0	-8,1	18	10,4	0,6	1,6	-4,4	-10,1
Сямженский	6,6	9,3	1	-10,6	1,1	-8,8	19	4,0	1,3	5,3	-2,0	-9,7
Междуреченский	-0,6	5,8	6	-6,3	-6,2	-8,9	20	3,8	-0,8	-1,9	0,1	-7,4
Вашкинский	10,9	1,2	16	-15,8	-8,9	-10,0	21	1,4	-3,2	2,4	-5,6	-17,0
Нюксенский	13,5	0,1	17	-17,0	-5,9	-11,8	22	3,6	-1,4	4,4	-6,9	-14,1
Чагодощенский	3,7	8,1	3	-6,7	-14,2	-12,9	23	7,1	1,7	1,2	-1,3	-9,3
Харовский	1,9	1,5	12	-15,5	-8,0	-13,8	24	-1,6	-2,0	-3,9	-9,5	-11,3
Усть-Кубинский	-6,3	8,8	2	-4,7	-10,7	-13,9	25	-3,0	5,5	8,6	0,1	3,0
Кичм.-Городецкий	4,5	-0,5	18	-13,9	-10,8	-18,4	26	3,3	-2,9	-0,1	-6,6	-17,4
г. Вологда	11,7	-0,5		7,0	-4,2	-3,2		7,4	5,0	-1,6	2,2	4,7
г. Череповец	7,4	3,5		4,7	-1,8	-2,4		7,0	6,0	2,1	3,4	2,8
<i>В среднем по районам</i>	<i>2,3</i>	<i>0,8</i>		<i>-6,3</i>	<i>-3,2</i>	<i>-5,0</i>		<i>2,4</i>	<i>-1,4</i>	<i>0,2</i>	<i>-2,5</i>	<i>-5,8</i>
<i>В среднем по области</i>	<i>4,3</i>	<i>1,2</i>		<i>-0,2</i>	<i>-3,1</i>	<i>-3,8</i>		<i>4,5</i>	<i>1,9</i>	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	<i>-0,8</i>

* Разница между числом прибывших и убывших в расчёте на 1000 человек населения.

Таблица Б.4. Объем производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах 2018 г.), тыс. руб. на душу населения

Муниципальный район	1995 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %				2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Вологодский	167,3	183,9	1	168,3	152,5	163,9	1	101,9	100,0	98,3	98,3	89,1	107,5
Грязовецкий	76,9	83,4	5	78,8	120,8	134,5	2	101,6	98,9	99,9	108,0	161,2	111,3
Шекснинский	99,3	86,7	3	73,0	85,7	67,3	3	97,3	97,2	99,4	100,7	77,6	78,6
Устюженский	55,6	56,6	12	47,6	59,5	67,1	4	100,4	97,3	99,3	106,1	118,7	112,7
Междуреченский	81,4	67,1	10	47,0	58,7	66,9	5	96,2	98,4	94,6	105,1	99,6	113,8
Череповецкий	174,0	142,2	2	113,8	64,2	66,6	6	96,0	99,8	95,9	96,3	46,8	103,6
Тарногский	66,6	78,5	6	45,1	61,6	66,5	7	103,4	94,7	94,5	103,7	84,6	107,9
Тотемский	57,0	56,4	13	43,8	54,8	61,2	8	99,8	96,1	98,9	103,4	108,4	111,6
Верховажский	129,7	85,4	4	55,3	52,0	57,0	9	92,0	92,8	98,8	101,2	66,7	109,7
Кирилловский	56,5	54,2	15	38,2	46,7	54,4	10	99,2	93,1	100,2	105,1	100,4	116,7
Усть-Кубинский	52,8	77,7	7	59,7	39,6	39,9	11	108,0	97,4	97,4	95,6	51,3	100,8
Никольский	65,0	69,3	8	38,7	36,3	38,9	12	101,3	92,3	96,4	100,7	56,0	107,1
Кичм.-Городецкий	70,6	63,1	11	35,0	31,8	33,3	13	97,8	90,7	98,0	101,1	52,8	104,8
Чагодощенский	35,2	43,6	19	21,5	31,8	32,2	14	104,4	93,0	93,4	105,2	73,8	101,2
Бабушкинский	66,6	67,9	9	31,6	25,9	27,5	15	100,4	91,9	93,3	98,5	40,5	106,3
Вашкинский	49,3	49,6	17	22,0	25,0	26,0	16	100,1	89,3	95,2	100,2	52,3	104,1
Нюксенский	129,1	55,0	14	20,7	23,4	25,7	17	84,3	90,6	90,7	101,8	46,8	109,9
Великоустюгский	51,7	30,8	24	21,2	21,1	23,6	18	90,2	93,0	99,8	101,7	76,7	112,3
Харовский	43,5	38,5	20	23,1	21,6	23,1	19	97,6	91,1	99,1	98,6	59,9	107,0
Сямженский	51,4	48,1	18	19,5	17,7	20,1	20	98,7	91,6	91,2	99,1	41,9	114,1
Белозерский	43,2	31,1	23	19,6	16,8	19,9	21	93,7	93,2	97,8	97,4	64,0	118,5
Кадуйский	33,3	35,3	22	16,4	15,6	17,2	22	101,2	89,8	95,6	99,9	48,6	109,9
Вожегодский	42,1	36,9	21	20,9	16,4	16,4	23	97,4	93,6	95,4	97,5	44,6	100,4
Сокольский	26,4	26,2	26	19,0	14,8	16,0	24	99,9	102,0	91,9	98,4	61,1	108,7
Бабаевский	60,5	53,2	16	19,9	14,8	13,7	25	97,5	89,4	91,9	97,7	25,8	93,1
Вытегорский	26,7	27,4	25	8,7	8,1	8,6	26	100,5	86,3	92,0	100,1	31,5	106,9
<i>В среднем по районам</i>	<i>73,0</i>	<i>67,5</i>		<i>51,9</i>	<i>52,0</i>	<i>55,0</i>		<i>98,5</i>	<i>96,8</i>	<i>98,0</i>	<i>100,9</i>	<i>81,4</i>	<i>105,6</i>

Таблица Б.5. Объем промышленного производства и отгрузки продукции на душу населения, тыс. руб.

Муниципальный район, городской округ	Объём производства промышленной продукции в ценах 2000 г.									Объём отгрузки продукции в текущих ценах*			
	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.	Среднегодовой темп роста показателя, %			2015 г. к 2000 г., %	2015 г. к 2010 г., %	2017 г.		2018 г.	
					2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.			Знач.	Место	Знач.	Место
Шекснинский	23,3	39,2	39,6	45,4	110,9	100,2	102,7	194,4	114,5	229,8	6	697,7	1
Кадуйский	189,3	188,2	236,6	302,0	99,9	104,7	105,0	159,5	127,7	564,0	1	637,1	2
Тотемский	15,1	14,5	17,4	13,7	99,2	103,7	95,3	90,7	78,8	455,1	2	597,8	3
Грязовецкий	13,3	18,3	13,9	24,5	106,5	94,7	112,0	183,6	176,3	379,2	4	405,7	4
Вытегорский	20,8	24,2	54,5	106,7	103,1	117,6	114,4	512,9	195,8	224,4	7	307,3	5
Сокольский	27,9	33,1	34,6	41,8	103,5	100,9	103,9	149,6	120,9	248,3	5	300,0	6
Белозерский	14,2	26,0	26,5	31,0	112,8	100,4	103,2	217,3	116,9	179,7	10	299,8	7
Сямженский	5,7	10,0	8,7	9,3	112,1	97,3	101,2	164,0	106,2	172,5	12	285,8	8
Харовский	18,3	13,8	18,4	33,9	94,5	105,9	113,0	185,0	184,4	218,9	8	284,7	9
Чагодощенский	25,9	75,5	120,4	65,2	123,8	109,8	88,4	251,3	54,1	201,6	9	239,7	10
Великоустюгский	16,3	17,8	20,6	24,4	101,8	103,0	103,5	150,2	118,7	177,9	11	216,1	11
Бабаевский	8,8	5,5	5,6	5,9	90,9	100,4	101,3	67,4	106,9	83,1	17	206,8	12
Нюксенский	3,2	4,0	11,2	13,3	104,8	122,6	103,6	418,7	119,5	452,9	3	173,3	13
Вологодский	7,8	19,7	22,0	16,7	120,3	102,2	94,6	212,4	75,6	118,3	14	122,4	14
Вашкинский	11,0	17,8	21,1	29,8	110,0	103,5	107,1	269,8	140,9	89,7	16	120,6	15
Череповецкий	14,0	17,6	26,1	17,1	104,6	108,2	91,9	121,9	65,6	134,3	13	111,6	16
Междуреченский	5,8	4,9	4,9	6,6	96,7	100,0	105,9	113,2	133,5	96,0	15	108,2	17
Вожегодский	11,0	12,4	12,4	8,8	102,4	100,0	93,4	79,8	71,1	71,9	18	93,2	18
Верховажский	5,6	10,5	8,7	10,7	113,3	96,5	104,1	190,7	122,4	59,5	20	81,9	19
Кирилловский	4,4	4,7	5,0	3,9	101,1	101,3	95,3	88,8	78,6	66,4	19	81,3	20
Устюженский	5,4	7,9	4,5	8,0	108,0	89,3	112,4	149,3	179,5	51,4	21	43,2	21
Никольский	3,1	2,9	3,8	3,9	98,5	106,0	100,5	127,2	102,7	29,9	22	33,6	22
Кичм.-Городецкий	7,0	4,1	5,1	3,9	89,7	104,6	94,9	56,1	77,2	23,5	23	28,2	23
Тарногский	9,3	7,0	18,5	26,0	94,4	121,6	107,1	280,5	141,0	21,9	24	26,8	24
Бабушкинский	2,7	2,0	3,5	4,5	93,7	112,2	105,2	165,7	129,1	21,6	25	25,5	25
Усть-Кубинский	1,9	1,7	1,7	1,7	97,4	100,9	99,6	89,7	98,1	18,9	26	22,4	26
г. Вологда	21,6	29,3	26,9	47,0	106,4	98,3	111,8	218,0	175,0	306,5		333,9	
г. Череповец	218,0	269,3	276,3	299,8	104,3	100,5	101,7	137,5	108,5	1556,2		1901,3	
По районам	18,5	23,1	29,0	34,1	104,5	104,7	103,3	184,1	117,8	185,2		245,6	
По области	67,9	86,0	92,9	108,9	104,9	101,5	103,2	160,4	117,2	588,7		718,5	
* Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг (без учета объема производства субъектов малого предпринимательства).													

Таблица Б.6. **Объем ввода в действие жилых домов, кв. м на душу населения**

Муниципальный район, городской округ	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %					2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Вологодский	0,30	0,15	14	0,39	0,94	1,14	1	84,6	102,3	97,6	124,7	131,0	784,6	121,9
Череповецкий	0,33	0,15	12	0,48	0,78	1,02	2	84,2	101,8	117,3	107,0	127,1	667,3	131,0
Усть-Кубинский	0,51	0,24	4	0,38	0,53	0,78	3	74,9	115,0	111,6	98,1	125,5	325,0	148,3
Тотемский	0,85	0,23	5	0,54	0,36	0,47	4	86,4	89,0	103,2	114,9	104,1	205,6	129,7
Белозерский	0,24	0,33	1	0,28	0,34	0,42	5	101,6	104,6	87,8	110,8	118,2	129,7	124,1
Кирилловский	0,24	0,11	21	0,64	0,36	0,41	6	87,1	97,4	114,2	125,6	120,5	390,6	114,0
Великоустюгский	0,37	0,06	23	0,31	0,42	0,40	7	78,5	88,5	131,7	105,7	115,0	668,9	94,1
Вожегодский	0,37	0,05	24	0,25	0,18	0,34	8	88,4	76,5	115,4	118,3	116,1	652,1	194,2
Устюженский	0,24	0,16	9	0,16	0,28	0,32	9	85,6	107,7	92,2	108,4	143,9	198,4	113,5
Верховажский	0,51	0,15	13	0,29	0,28	0,31	10	81,2	96,4	106,6	107,4	124,5	209,1	111,6
Шекснинский	0,57	0,12	17	0,40	0,22	0,31	11	97,8	75,0	115,6	109,9	106,5	257,3	144,8
Нюксенский	0,42	0,04	25	0,50	0,38	0,31	12	77,8	80,7	129,2	127,8	109,0	748,7	80,4
Бабушкинский	0,37	0,11	19	0,13	0,34	0,30	13	89,3	88,5	103,7	99,1	137,9	265,5	89,9
Междуреченский	1,05	0,17	8	0,11	0,15	0,30	14	56,4	122,9	89,9	101,4	147,1	178,9	200,5
Кадуйский	0,17	0,24	3	0,57	0,17	0,27	15	113,5	94,6	94,5	125,4	111,0	110,6	157,9
Вытегорский	0,46	0,16	10	0,16	0,54	0,26	16	89,9	90,0	88,4	112,6	138,6	165,0	48,9
Чагодощенский	0,57	0,17	7	0,38	0,07	0,25	17	72,0	109,4	90,3	129,4	102,8	143,4	339,9
Никольский	0,46	0,13	16	0,23	0,28	0,24	18	78,8	98,1	101,5	111,1	129,4	187,5	83,9
Грязовецкий	0,62	0,11	20	0,26	0,29	0,24	19	94,2	75,5	113,9	103,9	113,3	210,9	81,4
Кичм.-Городецкий	0,59	0,08	22	0,19	0,19	0,23	20	71,5	94,3	114,4	103,5	132,9	282,4	119,0
Сямженский	0,22	0,24	2	0,18	0,21	0,21	21	107,8	94,7	101,2	93,4	128,5	85,8	101,5
Бабаевский	0,39	0,03	26	0,14	0,18	0,20	22	93,6	62,7	129,5	107,2	137,5	740,0	110,6
Тарногский	0,48	0,20	6	0,30	0,17	0,20	23	81,3	102,8	99,4	109,7	135,9	102,5	115,4
Вашкинский	0,60	0,14	15	0,18	0,35	0,19	24	81,1	92,7	96,1	109,3	127,8	131,3	53,9
Харовский	0,54	0,11	18	0,24	0,45	0,19	25	87,1	84,3	113,5	102,4	117,1	163,3	41,3
Сокольский	0,71	0,16	11	0,04	0,20	0,14	26	78,4	94,2	100,6	74,6	156,2	90,8	70,1
г. Вологда	0,55	0,24		0,45	0,73	0,58		96,9	87,2	109,6	103,6	110,4	246,7	80,2
г. Череповец	0,61	0,13		0,32	0,31	0,38		91,0	80,1	110,8	108,7	110,9	302,9	124,1
<i>В среднем по районам</i>	<i>0,47</i>	<i>0,14</i>		<i>0,30</i>	<i>0,39</i>	<i>0,43</i>		<i>85,5</i>	<i>91,7</i>	<i>106,2</i>	<i>109,8</i>	<i>123,0</i>	<i>311,1</i>	<i>109,4</i>
<i>В среднем по области</i>	<i>0,52</i>	<i>0,16</i>		<i>0,34</i>	<i>0,46</i>	<i>0,46</i>		<i>83,4</i>	<i>94,7</i>	<i>108,4</i>	<i>107,2</i>	<i>116,5</i>	<i>286,6</i>	<i>99,5</i>

Таблица Б.7. Соотношение среднемесячной номинальной начисленной заработной платы и величины прожиточного минимума, раз

Муниципальный район, городской округ	1995 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.*	2018 г.*		Среднегодовой темп роста показателя, %				2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Бабаевский	1,27	1,54	13	2,71	3,08	3,64	1	103,9	107,8	103,8	98,2	236,6	118,2
Нюксенский	1,40	1,51	14	2,69	3,65	3,42	2	101,6	109,8	102,3	100,8	226,7	93,7
Вытегорский	1,30	1,95	2	2,38	2,98	3,41	3	108,5	102,6	101,5	100,3	175,0	114,6
Кадуйский	1,98	2,23	1	2,71	2,82	3,27	4	102,5	102,7	101,2	97,6	146,6	115,9
Череповецкий	1,40	1,59	9	2,20	3,01	3,23	5	102,5	109,5	97,4	99,7	203,3	107,2
Грязовецкий	1,50	1,61	7	2,41	2,77	3,05	6	101,4	107,0	101,3	99,3	189,7	110,3
Шекснинский	1,52	1,73	5	2,40	2,57	2,98	7	102,6	104,8	101,9	98,7	172,4	115,8
Тотемский	1,56	1,88	3	2,24	2,77	2,98	8	103,9	103,3	100,2	100,8	158,2	107,3
Вологодский	1,44	1,67	6	2,28	2,56	2,85	9	102,9	106,9	99,6	98,6	170,6	111,2
Белозерский	1,32	1,55	12	1,98	2,37	2,68	10	103,3	104,9	100,2	98,8	172,7	113,0
Сямженский	1,10	1,30	18	2,24	2,37	2,68	11	103,4	109,0	102,2	100,2	205,8	113,1
Чагодощенский	1,38	1,74	4	2,28	2,36	2,66	12	104,8	105,4	100,1	95,0	152,8	113,0
Верховажский	1,16	1,23	21	1,74	2,22	2,59	13	101,2	104,9	102,2	99,9	210,7	116,9
Вашкинский	1,17	1,30	20	1,81	2,18	2,58	14	102,0	105,7	101,2	99,4	199,1	118,6
Харовский	1,19	1,48	15	1,95	2,29	2,57	15	104,4	104,7	101,0	99,4	174,0	112,1
Кирилловский	1,11	1,48	16	2,16	2,37	2,54	16	105,9	105,2	102,5	99,1	171,7	107,1
Великоустюгский	1,22	1,61	7	2,00	2,23	2,52	17	105,8	104,3	100,1	98,2	156,8	113,2
Сокольский	1,20	1,56	11	2,11	2,18	2,48	18	105,3	105,2	101,1	98,8	159,2	113,8
Усть-Кубинский	1,10	1,35	17	1,87	2,10	2,43	19	104,1	105,0	101,7	98,9	180,4	115,6
Вожегодский	1,17	1,59	10	1,92	2,05	2,42	20	106,2	101,3	102,5	98,3	152,4	118,2
Бабушкинский	1,07	1,12	24	1,73	2,11	2,40	21	100,9	107,9	101,1	100,8	214,2	113,5
Устюженский	1,17	1,30	19	1,91	2,05	2,30	22	102,1	105,0	102,9	98,6	177,3	112,2
Тарногский	1,05	1,17	23	1,82	2,41	2,30	23	102,3	106,0	103,0	98,3	196,3	95,4
Междуреченский	1,22	1,18	22	1,88	2,85	2,23	24	99,4	108,4	101,3	99,1	189,4	78,5
Кичм.-Городецкий	0,92	1,03	26	1,76	1,95	2,19	25	102,4	109,1	101,9	97,8	212,0	112,6
Никольский	0,91	1,06	25	1,80	1,82	2,07	26	103,2	108,9	102,0	98,0	195,1	113,5
г. Вологда	1,73	2,08		3,05	3,15	3,44		103,8	107,1	100,7	96,4	165,1	109,1
г. Череповец	2,79	3,38		3,84	4,00	4,26		103,9	103,8	98,8	97,1	125,8	106,4
<i>В среднем по районам</i>	<i>1,26</i>	<i>1,49</i>		<i>2,11</i>	<i>2,47</i>	<i>2,71</i>		<i>103,4</i>	<i>105,8</i>	<i>101,3</i>	<i>99,0</i>	<i>181,9</i>	<i>109,9</i>
<i>В среднем по области</i>	<i>1,80</i>	<i>2,19</i>		<i>2,95</i>	<i>3,18</i>	<i>3,46</i>		<i>104,0</i>	<i>105,7</i>	<i>100,4</i>	<i>97,1</i>	<i>158,1</i>	<i>108,9</i>

* В 2017-2018 гг. значение показателя без учета размера заработной платы субъектов малого предпринимательства, в 1995–2016 гг. – по полному кругу организаций.

Таблица Б.8. Структура расходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 2019 г., в % от общего объема расходов

Район, городской округ	Направление расходов								
	Образование	Общегосударственные вопросы	Национальная экономика	Культура, кинематография, СМИ	Жилищно-коммунальное хозяйство	Межбюджетные трансферты	Социальная политика	Здравоохранение, физическая культура и спорт	Прочие
Бабаевский	53,4	10,4	5,7	11,5	2,7	5,4	4,1	6,9	0,1
Бабушкинский	57,8	11,4	7,8	9,0	1,6	7,1	3,9	1,2	0,1
Белозерский	56,0	17,3	6,5	5,5	3,9	4,5	3,4	2,3	0,6
Вашкинский	50,8	9,9	7,9	11,2	4,4	4,0	3,6	5,5	2,8
Великоустюгский	61,3	10,4	9,0	4,9	5,0	4,9	3,5	0,9	0,1
Верховажский	55,2	9,0	6,6	8,6	4,6	8,7	5,8	1,4	0,3
Вожегодский	42,9	15,0	12,5	9,2	4,4	11,2	3,0	1,8	0,1
Вологодский	55,4	9,3	6,6	2,9	14,0	4,7	4,3	2,4	0,4
Вытегорский	52,7	6,5	8,5	9,3	4,5	5,9	1,8	10,1	0,7
Грязовецкий	55,3	8,7	6,3	8,8	6,9	5,8	3,3	4,5	0,4
Кадуйский	58,8	14,1	5,7	3,1	3,1	7,5	4,8	2,1	0,8
Кирилловский	44,1	11,6	9,7	10,7	6,1	5,9	3,8	7,4	0,8
Кичм.-Городецкий	54,5	10,0	7,4	5,9	6,2	5,3	3,3	5,7	1,7
Междуреченский	39,3	14,4	8,3	18,1	8,4	5,7	3,5	1,7	0,7
Никольский	67,6	8,7	3,6	4,8	0,5	7,2	6,0	1,4	0,3
Нюксенский	48,9	10,0	6,2	13,7	2,3	2,4	3,8	11,9	0,7
Сокольский	57,4	7,2	13,8	8,2	0,8	6,7	3,2	2,3	0,4
Сямженский	50,9	13,6	7,2	5,9	0,6	6,2	4,0	11,5	0,1
Тарногский	55,8	11,8	7,0	10,7	1,1	3,3	6,8	2,1	1,3
Тотемский	47,7	7,3	9,9	6,7	13,6	5,5	7,6	1,3	0,4
Усть-Кубинский	42,2	8,2	15,9	12,0	11,3	3,9	3,1	2,1	1,3
Устюженский	54,9	12,6	5,0	7,7	1,1	7,5	3,6	7,0	0,5
Харовский	57,9	12,7	5,9	7,3	1,9	6,8	4,0	3,4	0,2
Чагодощенский	42,0	12,5	5,4	5,9	19,0	6,7	2,3	5,9	0,4
Череповецкий	52,5	10,1	15,7	3,6	1,9	5,7	4,9	0,5	5,2
Шекснинский	45,0	8,4	6,2	6,6	22,5	2,0	3,6	5,1	0,6
<i>В среднем по районам</i>	<i>53,5</i>	<i>10,1</i>	<i>8,4</i>	<i>7,3</i>	<i>6,4</i>	<i>5,6</i>	<i>4,0</i>	<i>3,7</i>	<i>0,8</i>
г. Вологда	59,5	6,1	15,3	2,3	9,3	0,0	3,7	1,4	2,4
г. Череповец	59,7	5,9	14,9	4,9	5,7	0,0	3,3	4,2	1,4
<i>В среднем по области</i>	<i>56,6</i>	<i>8,1</i>	<i>11,8</i>	<i>5,4</i>	<i>7,0</i>	<i>2,8</i>	<i>3,8</i>	<i>3,2</i>	<i>1,4</i>

Таблица Б.9. **Поголовье коров во всех категориях хозяйств, тыс. голов**

Муниципальный район	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %					2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Вологодский	26,4	22,5	1	19,6	17,8	18,2	1	97,7	99,2	97,9	99,3	97,9	80,7	102,0
Грязовецкий	17,0	11,9	3	11,9	12,6	13,0	2	95,5	97,4	98,5	101,5	99,8	109,5	102,8
Череповецкий	22,8	11,9	2	7,4	6,3	6,4	3	92,7	94,8	95,4	95,3	97,2	53,3	101,6
Шекснинский	13,7	7,3	4	5,3	5,4	5,5	4	95,0	92,7	95,9	97,8	99,8	75,5	101,4
Тотемский	8,3	6,7	6	4,4	4,9	4,9	5	99,3	96,6	95,2	96,4	100,5	73,6	101,0
Великоустюгский	12,0	6,7	6	3,7	3,2	3,1	6	93,6	95,2	91,6	96,9	98,3	46,5	96,6
Устюженский	11,0	5,4	11	3,9	2,8	2,8	7	95,2	91,0	94,7	98,9	93,6	51,9	98,5
Верховажский	8,4	5,9	9	3,4	2,8	2,6	8	97,0	95,9	92,6	96,7	95,6	44,4	94,2
Кирилловский	8,7	5,0	13	2,7	2,6	2,6	9	95,7	93,4	93,2	94,6	98,7	51,6	100,3
Тарногский	9,6	5,7	10	2,5	2,3	2,4	10	97,4	92,7	90,5	93,7	98,9	42,0	102,7
Чагодощенский	3,9	2,5	24	1,5	1,7	1,9	11	97,3	93,9	95,0	94,9	100,4	75,8	107,9
Кичм.-Городецкий	11,7	6,8	5	2,7	1,8	1,7	12	94,5	95,1	86,5	96,2	94,9	25,5	95,0
Сокольский	10,1	5,0	12	3,7	1,6	1,7	13	94,5	92,1	94,9	99,2	82,8	33,0	103,6
Никольский	12,6	6,3	8	2,3	1,6	1,6	14	95,7	90,9	88,8	91,8	95,7	26,0	102,6
Междуреченский	5,6	3,0	21	0,9	1,1	1,1	15	92,5	95,4	90,9	87,0	102,6	36,7	102,0
Усть-Кубинский	6,4	4,1	16	2,5	1,0	1,0	16	98,1	93,4	96,5	93,7	87,0	24,5	99,0
Харовский	6,8	3,6	18	1,8	1,0	0,9	17	95,8	92,1	90,5	96,2	88,0	25,6	97,9
Белозерский	7,1	3,5	19	1,6	0,9	0,9	18	95,0	91,2	91,5	93,4	90,8	25,8	95,7
Кадуйский	3,7	2,1	26	1,5	0,9	0,9	19	94,6	94,0	95,2	98,4	88,9	41,6	99,8
Вашкинский	4,6	2,4	25	1,3	0,8	0,8	20	94,7	92,9	92,1	95,7	92,2	34,9	102,9
Нюксенский	4,7	2,6	23	1,0	0,8	0,8	21	94,8	93,5	92,7	88,9	95,0	29,5	99,5
Вожегодский	8,0	4,5	15	1,6	0,7	0,7	22	95,0	93,8	92,0	89,0	88,0	15,4	97,2
Бабаевский	8,5	4,9	14	1,6	0,8	0,7	23	96,5	92,8	88,9	90,4	92,3	13,5	88,2
Вытегорский	7,3	3,2	20	0,6	0,5	0,4	24	93,8	90,5	81,9	87,3	93,7	12,9	89,4
Бабушкинский	8,3	4,1	17	1,1	0,4	0,3	25	94,6	91,7	87,9	87,8	83,0	8,3	84,7
Сямженский	6,1	2,8	22	0,5	0,1	0,1	26	95,3	89,7	89,7	78,4	76,4	4,8	104,7
<i>Итого по районам</i>	<i>253,3</i>	<i>150,4</i>		<i>90,9</i>	<i>76,4</i>	<i>77,0</i>		<i>95,5</i>	<i>94,4</i>	<i>93,8</i>	<i>96,4</i>	<i>96,4</i>	<i>51,2</i>	<i>100,8</i>

Таблица Б.10. **Поголовье свиней во всех категориях хозяйств, тыс. голов**

Муниципальный район	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %					2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Вологодский	74,20	65,41	2	71,69	24,67	24,68	1	100,3	97,2	101,5	100,3	79,9	37,7	100,0
Грязовецкий	8,90	3,81	6	0,61	13,63	14,18	2	91,8	91,9	78,2	88,5	187,5	372,6	104,0
Череповецкий	99,50	73,02	1	52,14	0,70	2,64	3	99,7	94,3	92,4	101,2	99,9	3,6	377,8
Никольский	5,50	4,22	5	2,96	2,48	2,23	4	98,9	95,9	92,9	100,2	97,5	52,9	89,9
Бабушкинский	5,00	3,47	8	1,97	1,46	1,26	5	98,8	94,1	92,8	96,2	96,3	36,2	86,3
Кичм.-Городецкий	5,40	3,64	7	1,57	0,97	0,90	6	96,4	95,8	89,5	94,5	91,4	24,7	92,9
Великоустюгский	9,00	4,36	4	1,83	0,90	0,87	7	96,4	89,7	85,9	97,8	86,1	19,9	96,7
Тарногский	4,70	3,27	9	1,27	1,08	0,82	8	98,2	94,7	92,1	89,9	98,5	24,9	75,6
Верховажский	5,10	3,16	10	1,26	0,81	0,72	9	96,6	94,0	90,7	91,7	94,6	22,7	88,6
Шекснинский	3,30	1,06	17	0,82	0,42	0,39	10	95,3	83,5	100,5	94,7	83,2	36,6	91,3
Нюксенский	3,70	1,77	14	0,57	0,42	0,36	11	97,1	88,8	88,4	90,2	94,3	20,2	84,4
Тотемский	5,50	5,13	3	0,83	0,41	0,36	12	95,6	103,1	74,4	93,4	96,5	6,9	87,5
Вожегодский	3,00	0,95	18	0,39	0,31	0,27	13	88,2	90,1	95,8	87,1	100,5	28,8	87,8
Бабаевский	3,60	1,76	15	0,38	0,19	0,26	14	95,1	91,1	79,5	92,6	94,1	14,6	134,7
Вытегорский	5,00	1,09	16	0,34	0,28	0,26	15	84,1	87,6	91,9	86,2	97,2	23,6	92,4
Сокольский	10,00	3,04	11	0,35	0,44	0,24	16	97,3	81,0	112,2	57,7	106,2	7,9	54,3
Усть-Кубинский	1,00	0,28	26	0,27	0,40	0,23	17	87,1	89,1	94,0	105,5	121,1	81,9	57,4
Устюженский	7,30	1,79	13	0,94	0,36	0,19	18	83,7	90,2	94,8	92,8	86,4	10,7	52,7
Белозерский	2,90	0,95	19	0,26	0,16	0,15	19	98,6	81,2	81,5	94,7	96,9	15,6	91,9
Кирилловский	1,80	0,82	21	0,39	0,27	0,14	20	88,9	96,1	89,2	96,6	90,8	17,6	53,5
Чагодощенский	3,70	2,10	12	0,68	0,12	0,14	21	93,9	95,1	89,3	89,3	78,3	6,8	118,0
Сямженский	2,00	0,54	23	0,15	0,18	0,13	22	90,3	85,1	87,3	88,8	111,7	23,3	69,4
Харовский	2,10	0,59	22	0,34	0,15	0,13	23	82,4	94,1	82,5	108,6	89,2	21,2	85,0
Междуреченский	1,40	0,38	25	0,45	0,11	0,12	24	84,4	91,4	103,8	99,5	87,0	30,0	102,7
Вашкинский	1,80	0,51	24	0,13	0,09	0,09	25	92,2	84,1	82,0	92,6	102,1	17,4	94,6
Кадуйский	2,30	0,84	20	0,18	0,07	0,06	26	87,8	93,2	72,1	101,7	87,6	7,4	92,5
<i>Итого по районам</i>	<i>277,70</i>	<i>187,93</i>		<i>142,74</i>	<i>51,07</i>	<i>51,77</i>		<i>97,9</i>	<i>94,5</i>	<i>95,6</i>	<i>99,0</i>	<i>93,7</i>	<i>27,5</i>	<i>101,4</i>

Таблица Б.11. Валовой сбор зерновых и зернобобовых культур в хозяйствах всех категорий, тыс. тонн

Муниципальный район	1995 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %				2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Вологодский	41,13	51,47	1	49,28	48,59	56,36	1	104,6	101,0	98,2	112,3	109,5	116,0
Грязовецкий	17,33	27,56	2	24,15	19,55	21,96	2	109,7	99,8	97,6	106,1	79,7	112,3
Шекснинский	20,12	26,90	3	15,79	15,46	17,06	3	106,0	93,3	96,3	109,8	63,4	110,4
Кирилловский	7,92	9,35	4	4,51	5,11	7,77	4	103,4	92,0	94,0	118,4	83,1	152,2
Великоустюгский	11,30	8,00	7	6,13	4,28	7,61	5	93,3	88,0	107,8	110,8	95,2	177,8
Сокольский	8,10	7,68	10	10,68	9,08	6,33	6	98,9	112,9	94,6	109,8	82,4	69,7
Тотемский	12,40	8,24	5	4,88	3,76	6,06	7	92,2	99,6	90,4	115,0	73,6	161,3
Тарногский	15,80	7,02	11	3,55	4,99	5,29	8	85,0	96,9	90,0	117,4	75,3	106,0
Кичм.-Городецкий	12,94	7,88	8	3,96	3,83	4,72	9	90,6	88,0	99,0	109,5	59,9	123,4
Устюженский	16,14	7,84	9	3,18	4,39	4,56	10	86,6	88,8	94,0	121,8	58,2	103,9
Междуреченский	3,55	2,96	18	1,63	1,14	4,17	11	96,4	101,3	87,6	119,6	140,9	366,4
Никольский	7,48	4,27	15	1,86	2,75	3,96	12	89,4	98,2	86,2	116,5	92,7	144,0
Верховажский	8,42	6,03	12	3,07	2,29	3,79	13	93,5	99,5	87,8	112,1	62,9	165,4
Череповецкий	12,10	8,14	6	5,83	2,72	3,64	14	92,4	86,8	107,7	101,3	44,7	134,1
Усть-Кубинский	6,16	5,80	13	5,29	3,37	3,11	15	98,8	103,1	95,2	104,9	53,6	92,4
Кадуйский	3,13	2,72	19	0,90	1,60	1,15	16	97,2	90,2	88,9	111,6	42,2	71,6
Нюксенский	5,14	2,70	21	0,78	0,41	1,10	17	87,9	95,6	81,5	98,0	40,9	268,4
Вашкинский	2,53	2,63	22	0,83	1,12	1,10	18	100,8	89,3	88,8	104,6	41,7	98,1
Бабаевский	10,01	5,43	14	1,68	2,37	1,07	19	88,5	90,5	87,4	109,1	19,6	45,0
Харовский	3,91	1,68	25	0,61	0,61	0,73	20	84,5	97,0	84,2	119,9	43,6	119,5
Белозерский	4,33	4,11	16	1,73	0,51	0,56	21	98,9	84,9	99,1	75,1	13,5	109,3
Вожегодский	3,83	2,56	23	0,84	0,59	0,46	22	92,3	104,9	76,3	108,7	17,9	78,2
Чагодощенский	6,29	4,10	17	0,76	0,38	0,22	23	91,8	85,4	83,5	103,7	5,4	59,2
Бабушкинский	5,21	2,71	20	0,76	0,27	0,19	24	87,7	95,8	80,9	89,3	7,1	71,1
Сямженский	5,52	2,20	24	0,87	0,03	0,03	25	83,2	102,9	80,8	55,8	1,1	78,1
Вытегорский	1,28	0,37	26	0,00	0,00	0,00	26	77,8	0,0	-	-	0,0	-
<i>Итого по районам</i>	<i>252,05</i>	<i>220,34</i>		<i>153,54</i>	<i>139,19</i>	<i>163,01</i>		<i>97,3</i>	<i>97,4</i>	<i>95,5</i>	<i>110,5</i>	<i>74,0</i>	<i>117,1</i>

Таблица Б.12. **Производство молока в хозяйствах всех категорий, тыс. тонн**

Муниципальный район	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %					2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Вологодский	107,68	104,09	1	119,81	137,55	143,24	1	94,6	104,9	100,9	102,0	100,9	137,6	104,1
Грязовецкий	58,85	59,33	2	69,45	101,65	107,89	2	92,7	108,1	100,8	102,4	105,4	181,8	106,1
Тотемский	32,02	25,19	5	24,67	34,80	38,50	3	95,5	99,8	100,8	98,8	103,3	152,8	110,6
Череповецкий	69,25	38,40	3	30,02	37,21	37,82	4	89,9	98,9	98,8	96,3	103,6	98,5	101,6
Шекснинский	35,85	25,45	4	20,97	32,47	33,70	5	94,7	98,6	97,3	98,8	106,5	132,5	103,8
Великоустюгский	33,00	18,56	6	20,43	20,89	22,88	6	91,7	97,2	98,3	103,7	99,1	123,3	109,5
Кирилловский	24,80	17,77	7	13,47	18,69	19,87	7	93,8	99,8	97,4	97,1	105,3	111,9	106,3
Устюженский	30,57	16,22	10	17,54	15,94	16,11	8	89,9	98,0	100,9	100,6	97,8	99,3	101,1
Верховажский	24,15	14,67	12	13,05	14,22	14,89	9	90,6	99,9	98,3	99,4	101,3	101,5	104,7
Тарногский	30,50	14,87	11	9,68	12,96	13,70	10	91,8	94,4	95,8	95,8	104,1	92,2	105,8
Сокольский	28,67	13,33	13	14,86	10,78	11,52	11	90,0	95,4	103,9	98,3	93,0	86,4	106,9
Никольский	28,52	17,49	8	11,85	10,60	10,81	12	93,4	97,1	96,2	96,2	98,1	61,8	101,9
Чагодощенский	16,56	8,58	20	6,59	9,07	9,29	13	91,8	95,5	99,9	95,0	103,1	108,3	102,5
Междуреченский	15,66	6,58	23	5,37	7,34	7,82	14	84,2	99,8	106,0	90,6	106,0	118,9	106,6
Кичм.-Городецкий	28,56	16,89	9	10,05	7,93	7,57	15	91,8	98,1	93,0	96,9	98,9	44,8	95,4
Харовский	18,85	10,40	18	6,93	5,62	5,62	16	92,2	96,3	93,7	98,4	93,9	54,1	100,0
Усть-Кубинский	21,14	10,87	15	9,57	5,18	5,25	17	92,0	95,2	104,5	93,3	91,5	48,3	101,4
Белозерский	19,81	7,27	21	5,71	4,03	4,73	18	88,0	93,0	98,2	97,1	92,4	65,1	117,4
Кадуйский	9,77	5,98	25	5,55	4,71	4,71	19	90,5	100,2	98,4	100,1	95,4	78,7	100,0
Вашкинский	12,74	6,19	24	3,01	3,12	3,18	20	86,5	100,0	93,6	92,5	96,4	51,3	101,9
Нюксенский	11,21	5,84	26	2,80	3,20	3,08	21	91,9	95,5	101,3	85,2	100,8	52,7	96,3
Вожегодский	17,45	10,44	17	5,85	3,09	2,84	22	92,0	98,0	97,4	91,4	89,9	27,2	91,9
Бабаевский	24,45	13,32	14	6,68	3,09	2,78	23	91,7	96,5	93,9	92,8	89,6	20,9	90,0
Бабушкинский	19,83	10,71	16	4,72	2,08	1,97	24	90,3	97,9	95,2	89,2	86,1	18,4	95,1
Вытегорский	19,66	9,62	19	2,11	1,75	1,57	25	85,7	101,1	83,7	88,2	94,3	16,3	89,6
Сямженский	15,80	6,83	22	2,26	0,68	0,66	26	90,9	93,1	95,5	83,9	77,5	9,7	97,1
<i>Итого по районам</i>	<i>755,35</i>	<i>494,88</i>		<i>442,98</i>	<i>508,63</i>	<i>532,01</i>		<i>91,9</i>	<i>100,0</i>	<i>99,0</i>	<i>98,8</i>	<i>101,2</i>	<i>107,5</i>	<i>104,6</i>

**Таблица Б.13. Реализация скота и птицы на убой в живой массе в хозяйствах
всех категорий, тыс. тонн**

Муниципальный район	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2016 г.	2017 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %					2017 г. к 2000 г., %	2017 г. к 2016 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Вологодский	28,39	17,44	1	18,52	10,52	11,08	1	93,7	96,8	103,0	98,3	88,0	63,5	105,3
Шекснинский	16,72	10,13	3	14,86	16,14	10,49	2	89,8	100,7	103,8	104,0	96,7	103,6	65,0
Грязовецкий	7,19	4,38	4	2,53	5,70	6,52	3	94,6	95,7	96,2	93,2	116,0	148,8	114,4
Череповецкий	33,42	16,46	2	23,18	2,54	1,51	4	94,8	91,5	103,4	103,6	86,6	9,2	59,6
Никольский	6,66	3,14	6	1,84	1,36	1,30	5	89,4	96,2	93,8	95,8	95,0	41,5	95,4
Тарногский	4,31	2,70	7	1,15	1,12	1,15	6	97,0	93,9	96,0	87,8	89,1	42,6	102,6
Великоустюгский	7,33	3,29	5	1,84	1,05	1,13	7	91,1	93,5	89,5	99,5	93,5	34,5	108,0
Тотемский	4,71	2,70	8	1,34	0,97	0,95	8	91,8	97,4	92,4	94,0	95,8	35,3	98,4
Верховажский	4,25	2,28	10	1,16	0,85	0,92	9	90,8	97,3	92,3	94,6	94,8	40,4	108,1
Бабушкинский	5,12	2,24	11	1,04	0,78	0,76	10	91,0	93,2	90,1	95,2	96,1	33,8	96,9
Устюженский	4,73	1,43	14	0,85	0,71	0,70	11	85,2	92,4	95,0	94,9	91,0	48,6	98,6
Кичм.-Городецкий	5,67	2,57	9	1,07	0,70	0,65	12	91,8	93,0	88,7	94,7	92,9	25,4	93,8
Сокольский	4,49	1,55	13	0,85	0,58	0,56	13	90,9	89,0	94,4	94,0	89,2	36,1	96,6
Кирилловский	2,97	1,24	18	0,89	0,49	0,48	14	91,0	92,3	100,7	93,0	91,0	38,5	98,4
Сямженский	2,91	1,22	19	0,47	0,45	0,45	15	91,1	92,3	89,0	92,9	94,8	37,0	99,3
Вожегодский	3,59	1,35	15	0,77	0,47	0,42	16	93,1	88,3	95,4	93,7	91,1	31,2	90,3
Чагодощенский	1,78	0,78	24	0,39	0,41	0,38	17	91,3	92,8	85,1	102,2	97,7	49,0	93,2
Харовский	2,95	1,08	21	0,57	0,40	0,36	18	83,8	97,7	94,3	93,3	92,7	33,1	90,4
Нюксенский	3,14	1,34	17	0,44	0,34	0,35	19	91,9	91,8	87,6	91,4	89,9	26,4	104,4
Бабаевский	3,67	1,68	12	0,66	0,43	0,35	20	92,0	92,9	89,0	93,3	94,0	20,6	79,9
Междуреченский	1,79	0,79	23	0,43	0,31	0,33	21	90,4	93,9	96,2	92,1	85,5	41,6	107,2
Белозерский	3,00	1,12	20	0,56	0,30	0,32	22	91,0	90,3	92,4	94,0	91,8	28,2	105,3
Вытегорский	2,94	1,34	16	0,49	0,38	0,32	23	90,6	94,3	87,0	93,8	96,1	23,4	83,8
Усть-Кубинский	2,12	0,95	22	0,56	0,39	0,28	24	88,4	96,5	94,8	94,8	92,8	29,1	70,6
Кадуйский	1,82	0,63	26	0,33	0,23	0,26	25	92,7	87,3	88,0	99,5	95,0	41,0	113,5
Вашкинский	1,33	0,76	25	0,25	0,19	0,19	26	96,8	92,3	90,5	88,7	93,4	25,5	100,5
<i>Итого по районам</i>	<i>166,99</i>	<i>84,59</i>		<i>77,02</i>	<i>47,80</i>	<i>42,21</i>		<i>92,4</i>	<i>94,5</i>	<i>98,8</i>	<i>99,4</i>	<i>92,3</i>	<i>49,9</i>	<i>88,3</i>

**Таблица Б.14. Урожайность зерновых и зернобобовых культур
во всех категориях хозяйств, ц/га**

Муниципальный район	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.	2018 г.		Среднегодовой темп роста показателя, %					2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место			Знач.	Место	1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Грязовецкий	17,7	22,0	2	15,0	18,9	23,9	1	92,1	113,5	99,1	93,5	116,0	108,6	126,5
Кирилловский	12,9	16,8	4	12,8	14,5	21,7	2	99,2	106,3	96,8	97,8	117,9	129,2	149,7
Вологодский	19,4	23,4	1	15,9	16,5	19,0	3	95,9	108,3	98,8	93,7	111,0	81,2	115,2
Никольский	8,0	6,0	24	6,4	11,5	16,4	4	94,4	100,0	109,9	92,2	119,8	273,3	142,6
Междуреченский	10,4	8,6	17	8,3	4,4	16,0	5	93,9	102,5	111,9	88,7	116,0	186,0	363,6
Шекснинский	13,7	18,8	3	12,2	13,0	16,0	6	101,4	105,0	95,3	96,2	111,2	85,1	123,1
Череповецкий	10,5	15,2	5	11,8	7,8	14,7	7	102,5	105,0	93,9	101,2	108,1	96,7	188,5
Тотемский	13,3	11,2	12	8,1	7,7	14,5	8	98,9	97,7	102,4	91,5	119,1	129,5	188,3
Великоустюгский	16,0	9,4	15	11,6	7,5	13,7	9	92,4	97,3	100,2	104,1	107,9	145,7	182,7
Устюженский	15,0	11,8	9	6,3	11,0	12,9	10	97,9	97,3	96,9	91,0	126,9	109,3	117,3
Белозерский	13,9	11,6	10	10,6	10,0	12,7	11	91,9	105,0	92,6	106,1	100,4	109,5	127,0
Сокольский	13,7	13,0	8	13,3	14,3	12,5	12	93,1	106,3	110,7	90,8	116,7	96,2	87,4
Верховажский	13,5	8,8	16	8,2	6,9	11,9	13	93,2	98,5	105,1	93,8	108,3	135,2	172,5
Сямженский	12,1	6,3	22	7,8	6,0	11,4	14	88,3	99,4	113,0	92,4	102,9	181,0	190,0
Вашкинский	13,3	10,4	13	4,9	13,3	10,8	15	90,3	105,4	92,9	92,6	118,4	103,8	81,2
Кадуйский	12,8	11,5	11	5,7	16,2	10,7	16	97,4	100,5	103,1	84,3	123,2	93,0	66,0
Нюксенский	8,8	6,0	24	5,5	5,7	10,3	17	97,6	94,9	106,2	92,5	113,8	171,7	180,7
Харовский	11,7	7,6	18	5,0	5,5	10,2	18	91,0	100,8	101,5	90,6	127,7	134,2	185,5
Вытегорский	11,7	4,7	26	0,0	15,0	10,0	19	89,7	92,9	0,0	-	-	212,8	-
Кичм.-Городецкий	9,5	6,4	21	6,6	7,7	9,9	20	96,1	96,1	105,1	95,8	113,6	154,7	128,6
Усть-Кубинский	16,3	14,4	7	10,7	9,9	9,9	21	96,3	101,3	100,1	94,1	109,7	68,8	100,0
Чагодощенский	26,1	14,7	6	6,3	7,8	9,7	22	91,7	97,2	95,0	88,8	121,7	66,0	124,4
Тарногский	11,6	6,5	20	6,7	8,7	9,6	23	97,3	91,6	108,6	92,7	114,5	147,7	110,3
Вожегодский	10,3	7,4	19	4,3	6,5	7,1	24	88,8	105,4	107,9	83,2	123,4	95,9	109,2
Бабушкинский	8,0	6,1	23	6,4	9,0	6,3	25	94,1	100,7	110,4	91,5	113,6	103,3	70,0
Бабаевский	14,2	9,7	14	5,4	6,8	3,8	26	92,3	100,4	99,8	89,1	110,0	39,2	55,9
<i>В среднем по районам</i>	<i>13,3</i>	<i>13,0</i>		<i>11,5</i>	<i>12,5</i>	<i>15,7</i>		<i>96,3</i>	<i>103,4</i>	<i>102,6</i>	<i>95,1</i>	<i>113,5</i>	<i>120,8</i>	<i>125,6</i>

Таблица Б.15. **Надой молока на 1 корову в сельхозорганизациях, кг**

Муниципальный район	1990 г.	2000 г.		2010 г.	2017 г.		2018 г.	Среднегодовой темп роста показателя, %					2018 г. к 2000 г., %	2018 г. к 2017 г., %
		Знач.	Место		Знач.	Место		1991-1995 гг.	1996-2000 гг.	2001-2005 гг.	2006-2010 гг.	2011-2015 гг.		
Грязовецкий	3281	4887	1	5934	8273	1	8464	88,4	122,5	91,7	113,4	88,2	173,2	102,3
Вологодский	3831	4498	2	6197	7949	2	8095	81,1	127,3	91,5	116,6	90,2	180,0	101,8
Никольский	1956	1932	17	5770	7752	3	8223	94,6	105,5	104,0	119,6	92,6	425,6	106,1
Кирилловский	2570	3023	6	4828	7409	4	7719	88,4	116,8	94,5	116,3	91,3	255,3	104,2
Тотемский	3429	3415	3	5233	7335	5	7823	89,0	112,3	101,3	107,5	101,7	229,1	106,7
Междуреченский	2580	1698	21	6113	7320	6	-	92,1	99,9	111,3	116,1	96,9	-	-
Сокольский	2595	2233	11	3984	7308	7	7628	88,2	110,0	102,7	109,3	97,8	341,6	104,4
Великоустюгский	2407	2090	13	5664	6445	8	7266	106,3	91,5	120,8	101,0	105,4	347,7	112,7
Шекснинский	2387	3146	4	4037	6228	9	6331	85,8	123,2	86,2	122,0	91,0	201,2	101,7
Череповецкий	2738	2878	7	3972	6022	10	6088	99,7	101,3	114,9	92,8	114,4	211,5	101,1
Харовский	2409	2207	12	4013	6020	11	-	96,2	102,2	108,4	104,0	105,0	-	-
Чагодощенский	3850	3119	5	4206	5768	12	5657	88,6	108,3	105,9	100,3	111,1	181,4	98,1
Устюженский	2630	2779	8	4561	5723	13	5804	90,7	111,5	99,1	111,4	99,0	208,9	101,4
Тарногский	2901	2083	14	3682	5472	14	5695	86,6	108,1	117,9	95,0	113,9	273,4	104,1
Усть-Кубинский	3004	2278	10	3734	5338	15	5578	86,6	109,2	108,9	101,4	115,3	244,9	104,5
Кадуйский	2619	2461	9	3757	5319	16	-	89,2	110,7	104,3	104,3	99,8	-	-
Верховажский	2569	2010	16	3789	5290	17	5717	94,7	100,5	115,5	98,2	113,8	284,4	108,1
Белозерский	2563	1330	26	3348	4305	18	-	91,3	96,0	115,2	104,4	0,0	-	-
Кичм.-Городецкий	2104	1839	19	3297	4120	19	4242	99,2	98,1	110,2	101,9	108,6	230,7	103,0
Нюксенский	2047	1378	25	2457	4000	20	3872	103,5	89,2	129,4	86,8	122,2	281,0	96,8
Бабушкинский	2039	1823	20	2657	3952	21	-	100,6	97,2	116,1	92,8	110,9	-	-
Вожегодский	1934	1561	23	2857	3574	22	3709	98,3	97,5	121,7	92,7	115,1	237,6	103,8
Вашкинский	2554	1881	18	1728	3412	23	3316	93,3	100,8	108,0	91,1	125,7	176,3	97,2
Бабаевский	2606	2083	14	4103	3068	24	3357	102,0	93,7	116,0	98,7	104,6	161,2	109,4
Вытегорский	2439	1668	22	1535	2615	25	-	96,6	96,0	117,3	83,8	129,8	-	-
Сямженский	2308	1557	24	2542	0	26	-	99,4	93,0	119,3	92,5	117,0	-	-
<i>В среднем по районам</i>	<i>2775</i>	<i>2975</i>		<i>4888</i>	<i>6716</i>		<i>7162</i>	<i>94,6</i>	<i>107,2</i>	<i>107,2</i>	<i>103,0</i>	<i>105,6</i>	<i>240,7</i>	<i>106,6</i>

Основные характеристики предлагаемых к созданию управленческих округов на территории Вологодской области

Судя по основным параметрам развития муниципальных районов Вологодской области в рамках управленческих округов (табл. В.1 и В.2), наибольшую среднюю плотность населения имеют территории пригородных округов (Вологодского и Череповецкого), в остальных она достаточно низкая – 2,2–3,1 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 Западного, Восточного и Северного округов.

Таблица В.1. **Экономические показатели муниципальных районов и управленческих округов Вологодской области в 2019 г.**

Район, управленческий округ	Численность населения	Плотность населения, чел./ кв. км	Промышлен- ная продук- ция на душу населения, тыс. руб.	Сельхозпро- дукция на душу насе- ления, тыс. руб.	Объем ин- вестиций на душу насе- ления, тыс. руб.	Доля соб- ственных доходов местного бюджета, %	Инте- гральный показатель УСЭР*
Северо-Западный округ	59077	2,2	223,9	26,2	66,2	40,7	0,818
Белозерский	14314	2,7	301,0	22,5	84,0	26,6	0,824
Вытегорский	23663	1,8	289,3	8,3	38,6	48,9	0,787
Вашкинский	6484	2,2	129,3	24,5	45,7	35,1	0,790
Кирилловский	14616	2,7	84,6	59,4	102,7	43,2	0,871
Западный округ	47029	3,1	175,3	42,2	273,5	35,8	1,017
Бабаевский	19041	2,1	179,5	13,4	643,0	43,5	1,145
Устюженский	16349	4,5	46,2	78,5	3,5	26,5	0,842
Чагодощенский	11639	4,8	349,6	38,4	48,3	35,6	1,064
Череповецкий округ	88583	6,6	436,1	72,0	344,6	48,1	1,343
Кадуйский	16554	5,1	895,9	18,7	445,5	45,4	1,347
Череповецкий	38595	5,1	113,9	75,1	365,9	44,6	1,126
Шекснинский	33434	13,2	580,4	94,7	269,9	54,2	1,556
Вологодский округ	144521	7,3	273,8	112,1	108,7	42,3	1,118
Вологодский	52078	11,4	133,1	188,9	78,6	46,8	1,353
Грязовецкий	31930	6,4	534,3	153,5	284,5	54,0	1,399
Междуреченский	5257	1,5	36,5	72,1	32,7	31,7	0,872
Сокольский	47763	11,5	318,3	16,4	49,1	35,4	1,194
Усть-Кубинский	7493	3,1	24,6	40,8	1,1	29,0	0,774
Северный округ	48398	2,8	190,6	31,1	27,7	37,8	0,816
Верховажский	12731	3,0	74,2	60,3	24,1	40,2	0,805
Вожегодский	14268	2,5	105,6	16,5	20,5	44,7	0,745
Сямженский	7889	2,0	382,8	21,4	26,1	44,5	0,822

Окончание таблицы В.1

Район, управленческий округ	Численность населения	Плотность населения, чел./ кв. км	Промышлен- ная продук- ция на душу населения, тыс. руб.	Сельхозпро- дукция на душу насе- ления, тыс. руб.	Объем ин- вестиций на душу насе- ления, тыс. руб.	Доля соб- ственных доходов местного бюджета, %	Инте- гральный показатель УСЭР*
Харовский	13510	3,8	277,7	24,6	39,5	25,2	0,891
Восточный округ	140577	2,9	139,3	38,7	65,4	30,1	0,893
Бабушкинский	11268	1,5	34,5	25,4	7,8	36,0	0,760
Великоустюгский	53175	6,9	209,4	24,4	46,7	24,2	1,042
Кичм.-Городецкий	15195	2,2	28,0	36,1	11,7	29,9	0,711
Никольский	19371	2,6	40,1	42,6	6,4	31,6	0,745
Нюксенский	8372	1,6	196,2	26,2	417,1	31,7	1,079
Тарногский	11133	2,1	28,4	66,1	5,6	32,3	0,920
Тотемский	22063	2,7	222,2	69,6	125,1	36,3	0,997
* УСЭР – уровень социально-экономического развития. Источник: здесь и в таблице В 2 рассчитано на основе официальной статистической информации: Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Основные характеристики территорий областей. 2019: стат. сб. / Вологдастат. Вологда, 2020. 247 с.							

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 1,8–9%, что на 0,7–8 п.п. выше среднеобластного). Районы Северо-Западного, Северного и Восточного округов характеризуются минимальным уровнем благоустройства жилого фонда. То есть можно говорить о более низком уровне жизни в этих округах и, как следствие, наиболее высокой смертности среди населения.

Таблица В.2. **Социальные и инфраструктурные показатели муниципальных районов и управленческих округов Вологодской области в 2019 г.**

Район, управленческий округ	Заработная плата, руб.	Уровень заре- гистриро- ванной без- работицы, %	Доля жилья, оборудованного			Кoeffи- циент рож- даемости, промилле	Кoeffи- циент смертности, промилле
			водо- прово- дом, %	канали- зацией, %	отопле- нием, %		
Северо-Западный округ	37512	1,9	24,6	19,0	16,7	8,8	19,3
Белозерский	34915	2,3	29,3	23,6	15,9	8,4	20,0
Вытегорский	43813	1,8	25,4	19,4	18,4	8,9	18,7
Вашкинский	31926	1,8	13,9	10,4	10,0	7,3	24,1
Кирилловский	32277	1,6	24,2	18,1	18,3	9,6	17,5
Западный округ	39704	1,8	47,9	39,4	27,6	8,5	19,7
Бабаевский	45873	1,2	38,9	32,4	27,5	9,4	20,5
Устюженский	29296	2,5	40,2	30,4	22,2	7,3	18,4
Чагодощенский	34836	1,9	74,9	65,3	36,9	8,8	20,4
Череповецкий округ	39619	0,9	52,7	46,9	44,2	8,0	14,7
Кадуйский	47143	2,6	51,8	48,7	49,4	6,9	15,1
Череповецкий	39728	0,7	46,0	40,7	36,9	7,5	15,2

Окончание таблицы В.2

Район, управленческий округ	Заработная плата, руб.	Уровень за- регистриро- ванной без- работицы, %	Доля жилья, оборудованного			Кэффи- циент рож- даемости, промилле	Кэффи- циент смертности, промилле
			водо- прово- дом, %	канали- зацией, %	отопле- нием, %		
Шекснинский	35869	0,4	63,3	54,6	50,6	8,9	14,0
Вологодский округ	35240	1,0	60,4	50,3	47,9	8,4	14,6
Вологодский	36559	0,8	59,7	54,6	50,3	7,7	11,8
Грязовецкий	39934	1,1	63,9	54,3	48,7	8,7	15,9
Междуреченский	31035	1,9	80,6	27,3	17,0	8,1	19,1
Сокольский	31374	1,1	59,9	56,3	57,4	9,4	15,8
Усть-Кубинский	32642	1,1	43,6	0,0	6,6	6,8	17,6
Северный округ	32992	1,5	29,6	21,3	17,3	8,0	19,2
Верховажский	33379	1,9	31,5	12,2	3,2	10,4	19,6
Вожегодский	32148	1,6	24,1	22,7	18,5	6,3	15,7
Сямженский	34967	1,6	23,9	12,5	11,5	7,4	18,6
Харовский	32101	1,0	35,7	31,7	29,9	7,9	23,0
Восточный округ	32407	1,4	43,9	29,0	19,1	9,3	16,7
Бабушкинский	30598	0,6	53,9	4,7	0,0	9,3	16,9
Великоустюгский	32088	1,6	62,5	49,0	29,7	8,9	16,0
Кичм.-Городецкий	28530	1,3	4,0	0,2	0,3	10,3	19,8
Никольский	26561	1,5	14,8	10,2	10,0	10,0	15,9
Нюксенский	42957	1,4	30,6	22,7	15,2	11,2	17,2
Тарногский	29687	1,7	73,3	47,8	15,7	8,6	16,2
Тотемский	35330	1,5	55,4	40,9	40,9	8,4	16,7

Интегральная оценка уровня социально-экономического развития¹⁵ свидетельствует, что в целом высокий уровень развития характерен для Череповецкого округа, выше среднего – для Вологодского, средний – для Западного, ниже среднего – для Восточного, низкий – для 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.

¹⁵ Оценено по методике, результаты апробации которой представлены, например, в статье: Ворошилов Н.В., Губанова Е.С. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54–69. – DOI: 10.15838/esc/2014.6.36.5

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	
1.1. Муниципальные образования: условия и факторы обеспечения саморазвития	5
1.2. Формы и инструменты реализации внутрирегиональной политики	20
1.3. Зарубежный и отечественный опыт управления развитием муниципальных образований на региональном уровне	40
ГЛАВА 2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ТЕНДЕНЦИИ И РЕГУЛИРОВАНИЕ	
2.1. Развитие муниципальных образований Вологодской области в постсоветский период	53
2.2. Особенности и перспективы функционирования в регионе института местного самоуправления	74
2.3. Практика реализации внутрирегиональной политики в Вологодской области	102
ГЛАВА 3. НАПРАВЛЕНИЯ И МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ САМОРАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	
3.1. Механизмы развития агломераций, малых и средних городов региона	120
3.2. Формы и инструменты развития сельских территорий	149
3.3. Участие муниципальных образований региона в реализации национальных проектов РФ	177
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	193
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	200
ПРИЛОЖЕНИЯ	209

Научное издание

Кожевников Сергей Александрович
Ворошилов Николай Владимирович
Секушина Ирина Анатольевна

Под общей редакцией
д.э.н. Усковой Тамары Витальевны

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ РЕГИОНА:
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ САМОРАЗВИТИЯ

Редакционная подготовка	Л.Н. Воронина
Технический редактор, верстка	Т.В. Попова
Корректор	Н.В. Степанова
Компьютерный набор	Н.В. Ворошилов
	С.А. Кожевников
	И.А. Секушина
Дизайн обложки	Л.В. Ратникова

Подписано в печать 28.09.2021.
Формат 70×108/16. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 20,3. Тираж 500 экз. Заказ № 81.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук»
(ФГБУН ВолНЦ РАН)

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Телефон: (8172) 59-78-03, e-mail: common@volnc.ru

ISBN 978-5-93299-504-4



9 785932 995044