

УДК 352.075(470.12)
ББК 66.3(2Рос-4Вол)12
© Ворошилов Н.В.

ИНСТИТУТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ СЕГОДНЯ (ПО МАТЕРИАЛАМ ОПРОСА ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)



ВОРОШИЛОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук
E-mail: niks789@yandex.ru

Институт местного самоуправления в России находится в процессе постоянного реформирования. С 1 января 2009 года (в Вологодской области и ряде других субъектов РФ – с 1 января 2006 года) на всей территории России вступил в полную силу федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Институтом социально-экономического развития территорий РАН в 2007 году было начато уникальное для России мониторинговое исследование – анкетный опрос глав муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений) Вологодской области по исследованию условий, итогов реформирования и проблем функционирования местного самоуправления в регионе. В августе 2014 года в Институте социально-экономического развития территорий Российской академии наук были получены результаты очередного (восьмого) опроса глав. В статье проанализирована динамика оценок главами итогов реформы местного самоуправления, возможностей органов местного самоуправления по управлению соответствующими сферами муниципального развития, основных факторов (проблем), сдерживающих эффективное управление муниципалитетами и др. Также проведен анализ оценок в зависимости от уровня социально-экономического развития муниципалитета и стажа работы респондента в органах местного самоуправления. Представлены основные действия, предпринимаемые органами власти Вологодской области в целях развития муниципалитетов и местного самоуправления в 2012 – 2014 гг., и их обобщенная оценка главами. В заключении статьи обобщены изменения, инициированные в данной сфере в 2014 году федеральными властями.

Местное самоуправление, реформа, Вологодская область, муниципальное образование, муниципальный район, сельское поселение, городское поселение, анкетный опрос.

С момента принятия федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) и начала муниципальной реформы в России, целью которой было формирование самостоятельного и наиболее приближенного к населению уровня власти, прошло более 10 лет. Однако, как показала практика, органы муниципальной власти так и не смогли в полном объеме приступить к исполнению возложенных на них функций в силу ряда финансовых, организационных, законодательных, кадровых и иных проблем и ограничений.

В 131-ФЗ за 10 лет было внесено более 100 изменений, которые приводили к постоянному реформированию института местного самоуправления (закреплению новых вопросов местного значения, уточнению и изменению элементов системы муниципального управления и др.). Поэтому исследование основных особенностей и проблем местного самоуправления, форм его организации, механизмов повышения эффективности этого института власти является весьма актуальным. Эти вопросы находятся в числе приоритетных в исследованиях Института социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН), который ежегодно, начиная с 2007 года, проводит анкетный опрос глав муниципальных образований Вологодской области (городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений) с целью исследования тенденций, проблем и перспектив функционирования института местного самоуправления (далее – МСУ)¹.

¹ На вопросы анкеты (30 – 40 вопросов) ежегодно отвечают 190 – 210 глав муниципальных образований из 283 – 372 (в 2008 – 2013 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось на 89), что позволяет обеспечить ошибку выборки 4 – 5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2014 года по итогам 2013 года.

В августе 2014 года были подведены итоги очередного опроса, причем впервые были рассмотрены оценки реформы местного самоуправления, факторов и возможностей развития со стороны глав муниципальных образований, в том числе и дифференцированно по муниципальным районам с разным уровнем развития – в связи с тем, что территории Вологодской области существенно различаются по уровню и потенциалу социально-экономического развития, а следовательно, имеют разные возможности самостоятельного решения вопросов и проблем местного значения. Соответственно, в 2014 году проанализированы отдельно оценки ситуации главами районов и поселений в среднем по 7 муниципальным районам с высоким уровнем развития (Шекснинский, Кадуйский, Вологодский, Чагодощенский, Сокольский, Череповецкий, Грязовецкий) и 7 районам – с низким (Вашкинский, Верховажский, Бабушкинский, Сямженский, Вожегодский, Кичменгско-Городецкий, Никольский). Выделение групп муниципальных образований проведено по среднему за 2000 – 2012 гг. значению интегрального показателя уровня социально-экономического развития (по методике ИСЭРТ РАН [1; 2]). Также проанализированы ответы глав в зависимости от их стажа работы в органах МСУ: 3 года и менее и более 3 лет.

Результаты проведенного опроса свидетельствуют о том, что снижается доля глав, которые положительно оценивают результаты проводимых изменений, осуществляемых в рамках реформы местного самоуправления: с 57% в 2006 году до 42% в 2013 году в районах; с 78 до 46% в городских и с 64 до 46% – в сельских поселениях (табл. 1). Главным образом, это можно объяснить тем, что в 2006 – 2007 гг. у глав муниципалитетов имелись значительные позитивные ожидания от проводимой реформы, подкрепленные дополнительными и повышенными мерами государственной поддержки, но спустя

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

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

*Результаты опроса за предыдущие годы опубликованы, например, в работах: Гутникова Е. А. Местное самоуправление: итоги пятилетнего реформирования // Проблемы развития территории. – 2011. – № 3. – С. 31; Социально-экономические проблемы локальных территорий : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.
Источник (здесь и в таблицах 2 – 11): База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области. ИСЭРТ РАН, 2007 – 2014 гг.

5 – 7 лет после начала реформы эти ожидания не оправдались, а цель формирования самодостаточного, независимого и самостоятельного уровня власти не была полностью достигнута.

В районах с низким уровнем развития на 27 – 28 п. п. выше доля глав районов и поселений, положительно оценивающих итоги реформы МСУ применительно к своему муниципалитету по сравнению с территориями с низким уровнем развития (табл. 2). Одновременно ниже и доля глав, отрицательно оценивающих итоги реформы. Парадоксальный на первый взгляд факт объясняется тем, что государственная политика по отношению к муниципалитетам стала носить еще более выравнивающий характер: отстающие территории подтягивались с помощью системы межбюджетных отношений до некоторого уровня, обеспечивающего минимально необходимые стандарты и условия жизни населения. Вместе с тем развитые территории необходимых стимулов и возможностей для саморазвития по итогам реформы не получили, а в отдельных случаях произошло даже их снижение.

Следует отметить, что среди глав сельских поселений, имеющих стаж работы в органах местной власти более 3 лет, выше доля позитивно и негативно оценивающих реформирование МСУ, чем среди «новых» глав, так как у первых уже четко

сформировался опыт и отношение к особенностям, сложностям и проблемам муниципального управления.

Возможности по решению имеющихся проблем и по управлению развитием муниципального образования сокращаются. В своих ответах на это указали по итогам 2013 года 26% глав муниципальных районов, 12% сельских и 25% (что в 1,5 раза выше, чем в 2006 году) глав городских поселений (табл. 3). Доля глав, отмечающих рост возможностей управления, также сокращается, а в последние годы преобладают оценки о неизменности ситуации.

Во многом это объясняется и уже упоминавшимися «растворившимися ожиданиями», а также финансовой зависимостью от государственной власти региона, ростом числа вопросов местного значения без должного на это обеспечения и т. д.

Главы отмечают, что меньше всего они могут повлиять на решение проблем безработицы и трудоустройства населения (58% руководителей городских и 68% сельских поселений указали на крайне низкие и низкие возможности), обеспечения населения жильем (75 и 62%), формирования и развития экономической базы в муниципальном образовании (36 и 63% глав поселений и 58% глав районов), привлечения туристов (75 и 59% соответственно), решение проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве (в своих

Таблица 2. Сопряжение результатов оценки главами муниципальных образований реформы МСУ с уровнем развития района и стажем муниципальной службы респондента в 2013 году, % от числа опрошенных

Вариант ответа	Муниципальные образования							
	муниципальные районы			сельские поселения				
	в среднем	в*	н*	в среднем	в*	н*	Стаж 1 – 3*	Стаж > 3*
Положительно	42,1	40,0	66,7	46,2	32,6	60,9	41,7	48,0
Ситуация не изменилась	21,1	0,0	16,7	33,8	44,2	26,1	44,4	31,0
Отрицательно	36,8	60,0	16,7	20,0	23,3	13,0	13,9	21,0

*Условные обозначения здесь и в последующих таблицах следующие: в – выборка по районам (поселениям, входящим в соответствующий район) с высоким уровнем социально-экономического развития, н – по районам с низким уровнем; стаж 1 – 3 – стаж муниципальной службы главы 3 года и менее; стаж >3 – стаж муниципальной службы более 3 лет.

Таблица 3. Оценка изменения возможностей для управления социально-экономическим развитием муниципального образования, % от числа опрошенных

Вариант ответа	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2006 г.	2012 г.	2013 г.	2006 г.	2012 г.	2013 г.	2006 г.	2012 г.	2013 г.
Да, возможностей для управления развитием стало больше	25,0	40,9	31,6	58,3	8,3	25,0	45,2	19,2	17,3
Ничего принципиально не изменилось	62,5	40,9	42,1	25,0	58,4	50,0	41,3	68,6	70,7
Нет, возможностей для управления развитием стало меньше	12,5	18,2	26,3	16,7	33,3	25,0	8,7	12,2	12,0

ответах на это указали 50% глав городских, 53% – сельских поселений и 32% – районных администраций) (табл. 4).

В сельских поселениях районов с низким уровнем социально-экономического развития по 10 из 13 перечисленных в таблице 5 направлениям больше глав (на 3 – 28%) указывают на низкие и крайне низкие возможности решения проблем муниципалитета. Среди глав со стажем работы в органах МСУ менее 3 лет больше руководителей, низко оценивающих возможности управления, так как у них пока нет необходимого опыта и навыков решения проблем и вопросов местного значения при минимуме средств и максимуме трудностей.

Главные причины низких возможностей органов местного самоуправления и проблемы института местного самоуправления на протяжении всех 8 лет опроса глав остаются теми же:

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

на это указали в своих ответах в 2013 году более 61% всех опрошенных глав);

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

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

- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (бюрократические проволочки, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);

- неуккомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами;

- отсутствие полной и достоверной информации о муниципалитете (см. табл. 5).

Наиболее существенное влияние на развитие муниципалитета, по мнению глав, оказывают региональные (так считают 78% глав муниципальных районов, 75% – городских и 78% – сельских поселе-

Таблица 4. Сопряжение результатов оценки главами муниципальных образований возможностей органов местного самоуправления Вашего муниципального образования по решению проблем в следующих сферах в 2013 году, % от числа выбравших варианты ответа «низкие» и «крайне низкие»

Сфера управления	Муниципальные образования							
	муниципальные районы			сельские поселения				
	в среднем	в	н	в среднем	в	н	Стаж 1 – 3	Стаж > 3
Жилищно-коммунальное хозяйство	31,6	60,0	0,0	52,8	38,1	61,4	52,8	52,5
Обеспечение общественного порядка	15,8	40,0	0,0	21,5	23,8	17,0	18,4	22,5
Безработица и трудоустройство	10,5	0,0	0,0	67,8	51,2	70,2	74,4	64,7
Обеспечение населения жильем	31,6	60,0	0,0	61,5	64,3	40,4	73,7	56,4
Организация отдыха и культуры	5,3	20,0	0,0	11,6	7,3	12,8	16,2	9,8
Формирование экономической базы муниципалитета	57,9	60,0	66,7	63,3	54,8	74,5	75,7	55,9
Повышение уровня социальной активности населения	15,8	0,0	16,7	49,7	44,2	55,3	48,7	48,5
Обеспечение качественного образования	0,0	0,0	0,0	18,4	11,6	23,4	21,1	14,9
Обеспечение социальной защиты населения	5,3	0,0	0,0	12,3	11,9	15,2	16,2	7,9
Обеспечение жителей транспортными услугами	15,8	20,0	16,7	36,0	18,2	46,8	43,6	33,0
Развитие малого бизнеса	10,5	0,0	0,0	52,7	36,6	59,6	52,6	51,0
Повышение туристской привлекательности	10,5	0,0	16,7	58,9	66,7	55,3	59,5	55,4
Охрана окружающей среды	5,3	20,0	0,0	18,9	7,1	31,9	21,1	17,6

Таблица 5. Сопряжение результатов оценки главами муниципальных образований факторов, мешающих эффективному управлению развитием муниципалитета в 2013 году, % от числа выбравших вариант ответа «очень значимы»

Фактор	Муниципальные образования							
	муниципальные районы			сельские поселения				
	в среднем	в	н	в среднем	в	н	Стаж 1 – 3	Стаж > 3
Дефицит собственных источников доходов	88,2	75,0	100,0	87,1	88,1	84,8	94,7	84,2
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	61,1	100,0	33,3	79,7	85,4	68,9	81,1	79,4
Пассивность местного населения	60,0	75,0	100,0	64,7	52,4	61,9	77,1	61,3
Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях	73,7	100,0	66,7	60,0	68,4	45,5	63,9	58,8
Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории	17,6	0,0	20,0	57,3	57,1	37,2	69,7	52,2
Бюрократические проволочки органов государственной власти	31,3	50,0	60,0	56,0	47,1	56,8	59,4	55,8
Зависимость от региональных органов управления	47,1	50,0	40,0	55,0	55,6	45,5	51,4	54,4
Наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления	61,1	100,0	80,0	50,0	47,2	47,5	48,6	52,2
Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (в т. ч. информации о налогоплательщиках)	50,0	60,0	25,0	48,9	35,1	41,9	53,1	47,3
Отсутствие согласованности программных документов	73,3	100,0	33,3	43,2	47,2	40,5	35,3	48,2
Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	46,7	75,0	25,0	36,7	31,4	17,9	38,2	36,0
Неготовность и неумение органов местного самоуправления отстаивать интересы людей и территорий	20,0	25,0	25,0	33,6	41,2	21,1	34,4	34,9
Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами, отсутствие управленческого опыта у муниципальных служащих	23,5	25,0	20,0	30,0	29,7	34,1	34,4	30,4
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной, в первую очередь региональной, власти	6,7	0,0	20,0	29,6	29,4	17,1	37,5	27,3
Недостаточность объектов имущества	20,0	0,0	25,0	28,1	27,5	14,6	22,9	27,2
Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений	14,3	0,0	66,7	25,0	17,6	13,2	32,3	21,6

ний) и федеральные власти (67, 50 и 52% соответственно), а также сами жители (28%, 42%, 60%) (табл. 6). В 2013 году по сравнению с 2012 и 2006 гг. выросла доля глав поселений, указывающих на высокую роль непосредственно органов МСУ в развитии муниципалитета (55 – 67% всех опрошенных глав). Но по-прежнему сохраняется парадоксальная ситуация: большинство глав не видят реальной роли в местном развитии их самих, а также бизнеса, а в определенной степени – и населения; по-прежнему сохраняется зависимость и «упование» на вышестоящие органы власти.

В районах и поселениях с низким уровнем развития главы указывают на большую зависимость непосредственно от населения и бизнеса: возможно, они считают, что большинство мелких проблем можно и нужно решать на местах и без бюджетных средств. Вместе с тем главы сельских поселений с небольшим стажем работы (2/3 всех ответивших) указывают на высокую роль органов МСУ в развитии муниципалитета.

Многие проблемы социально-экономического развития решаются совместными усилиями органов власти разных уровней. Кроме того, эффективное взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти

региона и целенаправленная политика по развитию территорий являются базовыми и необходимыми условиями повышения уровня и качества жизни населения, эффективного исполнения функций и полномочий властями.

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

1. В целях активизации развития региона в целом и муниципальных образований в частности в 2012 году в Вологодской области была создана Корпорация развития области (далее – Корпорация). Взаимодействие по привлечению инвестиций в регион осуществляется Корпорацией в основном с районными администрациями, а 83,2% глав сельских поселений указали соответственно на его отсутствие. В таблице 7 указаны основные формы взаимодействия Корпорации с муниципалитетами и ее роль в развитии территорий в 2013 году. Так, в 50% районов (главы которых приняли участие

Таблица 6. Сопряжение результатов ответов глав муниципальных образований на вопрос «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?» в 2013 году, % от числа опрошенных

Вариант ответа	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			сельские поселения					городские поселения
	в среднем	в	н	в среднем	в	н	Стаж 1 – 3	Стаж > 3	
От органов государственной власти региона	77,8	60,0	80,0	78,1	81,8	74,5	84,6	77,7	75,0
От самих жителей	27,8	20,0	60,0	59,6	52,3	70,2	66,7	60,2	41,7
От органов местного самоуправления	50,0	60,0	60,0	55,0	43,2	57,4	66,7	52,4	66,7
От федеральных органов власти	66,7	60,0	40,0	51,7	56,8	51,1	59,0	47,6	50,0
От главы муниципального образования	55,6	60,0	20,0	42,4	40,9	40,4	33,3	47,6	33,3
От частного бизнеса	16,7	0,0	20,0	19,2	15,9	23,4	15,4	19,4	41,7

Таблица 7. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Какую помощь в инвестиционном развитии Вашего муниципального образования оказала Корпорация развития Вологодской области в 2013 году», % от числа опрошенных

Направление взаимодействия	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Представителями Корпорации осуществлялось обучение и/или консультирование представителей местных органов власти в отношении работы с инвесторами, взаимодействия с бизнесом	50,0	11,1	8,0
С участием представителей Корпорации осуществлялись оценка потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета, определение наиболее приоритетных сфер привлечения инвесторов и т. д.	44,4	0,0	2,7
Осуществлялось сопровождение реализации инвестиционного проекта, разработанного изначально без участия Корпорации	27,8	0,0	2,7
Начата реализация инвестиционного проекта с участием Корпорации (подготовлен бизнес-план, выделен земельный участок, разработана документация по проекту и прочее)	22,2	11,1	2,7
Осуществлена разработка инвестиционного проекта с участием Корпорации	16,7	11,1	2,7
Найден инвестор, готовый вложить средства в развитие муниципального образования (реализация проекта в 2013 году не начата)	16,7	22,2	3,5
Представителями Корпорации реализовывались маркетинговые мероприятия в отношении муниципального образования (представление информации о муниципалитете в области и за ее пределами, поиск дополнительных каналов продаж продукции предприятий муниципалитета и пр.)	11,1	11,1	2,7
Реализован конкретный инвестиционный проект с участием Корпорации	0,0	0,0	0,9
Взаимодействие с Корпорацией развития Вологодской области не осуществлялось	0,0	44,4	83,2

в опросе ИСЭРТ РАН) представителями Корпорации осуществлялось обучение и/или консультирование работников местных органов власти, в 44% – осуществлялась оценка потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета, в 28% – осуществлялось сопровождение реализации инвестиционного проекта, разработанного изначально без участия Корпорации, в 22% районов – начата реализация инвестиционного проекта с участием Корпорации, в 22% опрошенных городских поселений найден инвестор, готовый вложить средства в развитие муниципального образования.

Таким образом, можно утверждать, что деятельность Корпорации развития Вологодской области пока еще не носит системный и масштабный характер, и, на наш взгляд, необходимо усиление ее деятельности во всех районах области.

2. Создан Координационный совет по развитию инвестиционного потенциала муниципальных образований области (далее – Совет). Основным инструментом

для реализации задач, определяемых на Совете, стал институт инвестиционного уполномоченного. Такие уполномоченные проводят анализ и прогнозирование развития территории конкретного муниципального образования, занимаются мониторингом и паспортизацией инвестиционного потенциала, оказывают правовую, методическую и практическую помощь инвесторам в реализации проектов [6]. В 2012 – 2013 гг. были разработаны инвестиционные паспорта, инвестиционные и налоговые карты муниципальных районов. Город Красавино включен в федеральный перечень моногородов, проведено согласование комплексного плана модернизации города с целью привлечения средств из федерального бюджета.

3. За каждым городским округом и муниципальным районом области закреплен куратор от Правительства области в целях учета специфики, проблем и оперативного реагирования на ситуацию в муниципалитетах.

4. 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 (по итогам 2012 года это г. Череповец и Череповецкий, Вологодский, Чагодощенский районы).

5. Реализуется проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленный на повышение квалификации и выработку управленческих навыков муниципальных служащих региона. Участники этого проекта (главы, заместители глав муниципальных образований, работники органов МСУ) самостоятельно разрабатывали проекты по социально-экономическому развитию своих территорий, защищали их перед конкурсной комиссией из представителей органов государственной власти области. Участниками проекта в 2013 году стали 275 человек из всех муниципальных образований области. Результат проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» – разработка и реализация проектов, поддержанных населением на сельских сходах и затрагивающих наиболее актуальную для населения проблематику. В 2013 году на защиту представлены 195 проектов, отобрано 46 победителей, 30 проектов получили грантовую поддержку [7]. В мае 2014 года обучение по программе повышения квалификации «Муниципальное управление» прошли 84 жителя поселений области. Они разработали 64 проекта, публичная защита которых прошла в июне – июле 2014 года. Авторы 29 проектов получают гранты на реализацию своих идей [4].

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

7. 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. Взамен дотаций муниципальным образованиям в 2012 году было передано более 2,3 млрд рублей налога на доходы физических лиц. В результате 14 муниципальных районов и 49 поселений вышли в 2012 году на бездотационный уровень. В 2013 году взамен дотаций муниципальным образованиям было передано более 2,1 млрд руб. НДФЛ: 15 муниципальных районов и 47 поселений вышли на бездотационный уровень. В результате мероприятий по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области собственная доходная база местных бюджетов в 2013 году превысила уровень докризисного 2008 года на 1321,4 млн рублей, или на 11,6 % [8].

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

При Департаменте финансов области создана межведомственная рабочая группа, целью которой является поиск всех возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты, а также межведомственная рабочая группа по сокращению задолженности и легализации заработной платы [8].

8. В целях повышения открытости и публичности местной власти введена обязанность глав муниципальных районов публично отчитываться перед населением о проделанной за год работе, о перспективах развития муниципалитетов.

В целях сокращения затрат местных органов власти на командировки для

участия в совещаниях, проводимых в областном центре, организована видеоконференцсвязь Правительства области с администрациями муниципальных образований.

9. В 2012 – 2013 гг. в 5 муниципальных районах реализован проект по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений в Кичменгско-Городецком, Никольском, Череповецком, Сокольском, Грязовецком и Вытегорском районах). Количество поселений в 2013 году сократилось на 19.

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

Результаты опроса ИСЭРТ РАН показывают, что в 2013 году по сравнению с 2009 годом улучшились оценки главами муниципальных районов действий органов государственной власти области, предпринимаемых по отношению к муниципальным образованиям: доля негативных оценок (варианты ответа «не было оказано никакой помощи» и «помощь была неэффективной») сократилась на 3 – 9 п. п. Вместе с тем позитивные изменения в поддержке развития муниципалитетов по-прежнему отмечают не более 37% глав (табл. 8).

Обращает на себя внимание тот факт, что по итогам 2013 года большинство (более 50%) всех опрошенных глав муни-

ципальных образований области оценили как неэффективные 10 направлений деятельности (предлагаемые варианты ответа на соответствующий вопрос анкеты) в рамках региональной социально-экономической политики, проводимой Правительством области (табл. 9).

Вместе с тем в таких сферах, как создание устойчивых внутрорегиональных кооперационных связей, развитие сельского хозяйства, поддержка малого бизнеса, развитие туризма, отмечается снижение негативных оценок со стороны глав районов (более чем на 10 п. п.), а среди глав поселений – по всем направлениям.

Таким образом, в сложившейся ситуации необходимы корректировка региональной политики области по отношению к муниципальным образованиям, ее комплексный и согласованный характер. Так, по мнению большинства глав в 2013 году территориальная политика в регионе должна оптимально сочетать в себе и выравнивание, и стимулирование развития муниципальных образований (на это указали 68% глав районов, 67% глав городских и 41 % – сельских поселений) (табл. 10). Вместе с тем около трети глав поселений за выравнивающую политику.

Одним из направлений учета мнения населения по решению местных проблем, налаживания эффективного взаимодействия местной власти и населения является институт старост («старшие на деревне, селе») населенных пунктов. С 1 января 2014 года в Вологодской области

Таблица 8. Оценка действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в ... году?, % от числа опрошенных

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

Таблица 9. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?», % от числа выбравших вариант ответа «неэффективны»

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

Таблица 10. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы думаете, территориальная политика в регионе должна быть направлена на ...», % от числа опрошенных

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

вступил в силу закон от 10 июля 2013 года № 3121-ОЗ «О старостах населенных пунктов Вологодской области». Хотя, как показывают результаты опроса глав, отношение к учреждению данного института пока еще неоднозначное. Так, 51% глав сельских поселений и 22% глав районов в целом не указывают в своих ответах (варианты «скорее нет» и «нет») на возможный позитивный эффект от деятельности старост (табл. 11). А однозначно за старост высказались менее 19% всех опрошенных глав. Во многом это связано с тем, что пока остаются не окончательно урегулированными статус старост и их роль в местном развитии, стоит пробле-

ма их финансовой поддержки и налаживания эффективных механизмов взаимодействия между властью и населением. С отработкой механизма деятельности и накоплением опыта, безусловно, их роль, значение и эффективность в управлении местным развитием будут повышаться.

В заключение следует сказать о предпринимаемых на федеральном уровне мерах по укреплению финансово-экономических основ муниципальных образований и по развитию института местного самоуправления, поскольку без изменения федеральной политики, межбюджетных отношений повышения роли института местного самоуправления, пре-

Таблица 11. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Окажет ли, на Ваш взгляд, институт сельских старост позитивное влияние на повышение управляемости территориями, повышение эффективности взаимодействия органов МСУ и населения?», % от числа опрошенных

Вариант ответа	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Да	16,7	18,2	14,1
Скорее да, чем нет, но только после отработки механизма взаимодействия старост с органами местного самоуправления	61,1	63,6	35,2
Скорее нет, так как могут возникнуть разногласия между старостами, населением и властью по поводу приоритетов, механизмов решения вопросов и проблем местного значения	5,6	0,0	26,1
Нет	16,7	18,2	24,6

одоления проблемы значительной дифференциации в потенциале и развитии территорий не добиться.

6 ноября 2013 года в городе Суздаль состоялся ежегодный Всероссийский съезд муниципальных образований. В резолюции по его итогам было указано на необходимость и целесообразность разработки основных направлений дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации на средне- и долгосрочную перспективу с учетом состоявшегося конструктивного диалога и предложений, высказанных участниками съезда, а также направлено обращение к Президенту РФ с просьбой дать поручения соответствующим министерствам и ведомствам по рассмотрению и подготовке необходимых решений по вопросам, озвученным участниками Съезда, а также изложенным в итоговом документе. Президентом РФ В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию в декабре 2013 года была обозначена необходимость решения данных вопросов [5].

В итоге без значительного общественного обсуждения федеральным законом от 27 мая 2014 года был внесен ряд изменений в № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые предусматривают следующее:

– вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутри-

городской район. Критерии для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы устанавливаются законами субъекта РФ и уставом городского округа с внутригородским делением. Преобразование обычных городских округов в городские округа с внутригородским делением будет осуществляться по законам соответствующих субъектов РФ;

– законом субъектов РФ теперь прямые выборы главы муниципального образования могут быть заменены выборами главы представительным органом из своего состава;

– с 1 января 2015 года сокращается количество вопросов местного значения сельских поселений до 13, а в городских поселениях их остается 39. Законами субъекта Российской Федерации и принятыми в соответствии с ними уставом муниципального района и уставами сельских поселений за сельскими поселениями могут закрепляться также вопросы местного значения городских поселений;

– в поселениях половина конкурсной комиссии по назначению главы местного самоуправления по контракту («сити-менеджер») будет определяться представительным органом, половина – главой муниципального района (ранее в предыдущей версии закона – полностью представительным органом). В остальных типах муниципальных образований: половина –

представительным органом (ранее две трети), половина – высшим должностным лицом субъекта РФ (ранее треть – законодательным органом субъекта РФ).

Вместе с тем данные изменения не направлены на улучшение финансово-экономических условий существования муниципалитетов и разграничение (урегулирование) полномочий между уровнями власти.

Подводя итоги восьмого года реализации 131-ФЗ, можно сказать, что по-прежнему в функционировании института местного самоуправления в Вологодской области имеется множество проблем (недостаточность ресурсной базы, пассивность местных жителей и др.). Для

достижения позитивных результатов в развитии муниципалитетов, по мнению большинства глав муниципальных образований, требуется более 3 лет (так считает 83% руководителей муниципальных районов, 80% – городских и 88% – сельских поселений).

Меры, инициированные на уровне федерации, пока не позволят улучшить ситуацию в муниципальных образованиях, поэтому требуются решения на уровне субъекта РФ, в том числе в рамках механизма по снижению внутрирегиональной дифференциации, развитию и поддержке института местного самоуправления и местных инициатив.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ворошилов, Н. В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области и их потенциала [Текст] / Н. В. Ворошилов // Молодые ученые – экономике : сб. работ молодежной научной школы. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – Вып. 13. – С. 113–142.
2. Ворошилов, Н. В. Теоретические и практические аспекты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований [Текст] / Н. В. Ворошилов // Молодые ученые – экономике : сб. работ молодежной научной школы. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2014. – Вып. 14. – С. 66–88.
3. Гутникова, Е. А. Местное самоуправление: итоги пятилетнего реформирования [Текст] / Е. А. Гутникова // Проблемы развития территории. – 2011. – № 3. – С. 31.
4. Официальный портал Правительства Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vologda-oblast.ru>
5. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>
6. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс] / Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа : <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/fomichev.pdf>
7. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области за 2012 год [Электронный ресурс] / Официальный сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/zip/makarovskij_2.pdf
8. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2013 год [Электронный ресурс] / Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_department_finansov.pdf
9. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ворошилов Николай Владимирович – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: niks789@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

LOCAL GOVERNMENT INSTITUTE TODAY (ACCORDING TO THE POLL OF HEADS OF MUNICIPAL ENTITIES IN THE VOLOGDA OBLAST)

The local government institute in Russia is in the process of constant reforming. Starting January 1, 2009 (in the Vologda Oblast and in other territorial entities of the RF – starting January 1, 2006) the Federal Law №131-FZ “On general principles for the organization of local government in the Russian Federation” came into full force and effect on the whole territory of Russia. In 2007 the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the RAS started the unique monitoring investigation for Russia – the poll of heads of municipal entities (municipal areas, urban districts, urban and rural settlements) of the Vologda Oblast on investigating conditions, results of reforming and problems concerning the local government performance in the region. In August, 2014 the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the RAS received the results of the latest (eighth) poll of heads. The article presents the analysis of estimates done by the heads of municipal entities regarding the results of local government reform, the opportunities of local government bodies on administrating the relevant spheres of municipal development, the main factors (problems), restraining the effective administration of municipalities, etc. The author makes the analysis of estimates according to the level of socio-economic development of the municipality and due to the record of work of the respondent in the local government bodies. The article describes the main actions taken by the government authorities of the Vologda Oblast in order to develop municipalities and local government in 2012 – 2014, and their generalized estimate of the heads of municipal entities. In conclusion the author summarizes the changes in this sphere initiated by the federal authorities in 2014.

Local government, reform, the Vologda Oblast, municipal entity, municipal area, rural settlement, urban settlement, poll.

REFERENCES

1. Voroshilov N. V. Otsenka urovnya sotsial’no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal’nykh raionov Vologodskoi oblasti i ikh potentsiala [Assessment of the Level of the Vologda Oblast Regions’ Socio-Economic Development and their Potential]. *Molodye uchenye – ekonomike: sb. rabot molodezhnoi nauchnoi shkoly* [Young Scientists – to Economy: Collection of Works of Youth Science School]. Vologda: ISERT RAN, 2013. Issue 13. Pp. 113–142.
2. Voroshilov N. V. Teoreticheskie i prakticheskie aspekty otsenki urovnya sotsial’no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal’nykh obrazovaniy [Theoretical and Practical Aspects of Assessment of the Level of Municipal Formations’ Socio-Economic Development]. *Molodye uchenye – ekonomike: sb. rabot molodezhnoi nauchnoi shkoly* [Young Scientists – to Economy: Collection of Works of Youth Science School]. Vologda: ISERT RAN, 2014. Issue 14. Pp. 66–88.
3. Gutnikova E. A. Mestnoe samoupravlenie: itogi pyatiletnego reformirovaniya [Local Government: Results of a Five-year Reform]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of Territory’s Development], 2011, no. 3, p. 31.
4. *Ofitsial’nyi portal Pravitel’sтва Vologodskoi oblasti* [Official Website of The Vologda Oblast Government]. Available at: <http://vologda-oblast.ru>
5. *Poslanie Prezidenta RF Federal’nomu Sobraniyu ot 12.12.2013* [Presidential Address to the Federal Assembly from 12.12.2013]. Available at: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19825>
6. *Publichnyi doklad o rezul’tatakh deyatelnosti Departamenta vnutrennei politiki Pravitel’sтва Vologodskoi oblasti za 2013 god* [Public Report on the Progress of the Vologda Oblast Home Policy Department Activity for 2013]. Sait Gubernatora Vologodskoi oblasti [Official Website of the Vologda Oblast Governor]. Available at: <http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/fomichev.pdf>

7. *Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatelnosti Departamenta vnutrennei politiki Pravitel'stva Vologodskoi oblasti za 2012 god* [Public Report on the Progress of the Vologda Oblast Home Policy Department Activity for 2012]. Ofitsial'nyi sait Gubernatora Vologodskoi oblasti [Official Website of the Vologda Oblast Governor]. Available at: http://okuvshinnikov.ru/files/zip/makarovskij_2.pdf
8. *Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatelnosti Departamenta finansov Vologodskoi oblasti za 2013 god* [Public Report on the Progress of the Vologda Oblast Department of Finance Activity for 2013]. Sait Gubernatora Vologodskoi oblasti [Official Website of the Vologda Oblast Governor]. Available at: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka/doklad_department_finansov.pdf
9. Uskova T. V., Voroshilov N. V., Gutnikova E. A., Kozhevnikov S. A. *Sotsial'no-ekonomicheskie problemy lokal'nykh territorii: monografiya* [Socio-Economic Problems of Local Territories: Monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 196 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Voroshilov Nikolay Vladimirovich – Junior Research Associate at the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State-Financed Scientific Institution the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences. 56A, Gorky Street, Vologda, Russia, 160014. E-mail: niks789@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.