

От редакции

УДК 332.14
ББК 65.050.22
© Ускова Т.В.

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ



УСКОВА ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА

доктор экономических наук, доцент, заместитель директора, заведующий отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук
E-mail: tvu@vscc.ac.ru

Возрождение в Российской Федерации местного самоуправления способствовало повышению ответственности территорий за решение социально-экономических вопросов. Вместе с тем в течение всего периода становления этого института власти реализовать его потенциал не удалось ввиду недостаточной экономической самостоятельности муниципальных образований, которая в определяющей степени зависит от реализуемой федеральными и региональными органами государственной власти политики в отношении локальных территорий. Речь идет о том, что принципы российского федерализма и налогово-бюджетное законодательство обеспечивают централизацию ресурсов на уровне федерации и ее субъектов. В результате местные бюджеты характеризуются дотационностью, отсутствием собственных средств на осуществление расходов по финансированию решения вопросов местного значения. Следствием такой политики является разрыв между формально закрепленными за органами местного самоуправления функциями и реальными возможностями их осуществления, что свидетельствует о необходимости существенной корректировки региональной политики в отношении локальных территорий. Особенно это касается совершенствования бюджетно-налоговой политики по формированию бюджетной базы муниципалитетов и организации межбюджетных отношений; стимулирования органов местного самоуправления к увеличению собственной доходной базы, повышению эффективности расходов, обеспечению роста экономики и созданию институтов развития локальных территорий; повышения эффективности использования потенциала института местного самоуправления. При этом индикатором эффективности региональной социально-экономической политики можно считать состояние местных бюджетов, устойчивое сбалансированное развитие локальных территорий, снижение внутрорегиональной социально-экономической дифференциации.

Местное самоуправление, социально-экономическое развитие, локальные территории, местные бюджеты, региональная политика, бюджетно-налоговая политика.

Обновленному институту местного самоуправления в Российской Федерации более четверти века. В апреле 1990 года в СССР был издан закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Хотя документ был принят накануне распада союзного государства, его роль и значение для последующей истории местного самоуправления в Российской Федерации весьма значима. Закон определил главные вехи развития этого института власти в обновленной России [7].

Российская Федерация, выбравшая в начале 1990-х годов демократические принципы организации общества и государства, закрепила местное самоуправление в качестве одной из фундаментальных основ ее конституционного строя. Важной вехой в развитии местного самоуправления явилось принятие Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (1995 г.), присоединение России к Европейской хартии местного самоуправления (1997 г.), а также принятие в октябре 2003 года новой редакции Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Закон провозгласил повышение самостоятельности и ответственности органов местного самоуправления за решение социально-экономических вопросов территорий.

Местное самоуправление относится к числу главных факторов социально-экономического развития страны. Этот институт власти способствует развитию инициативы и самодеятельности граждан. В его недрах таится потенциал, способный обеспечить устранение многих кризисных явлений в обществе, а также придать дополнительные стимулы для развития государства. Обусловлено это в первую очередь тем, что именно на местах формируются основные соци-

ально-экономические параметры, определяющие в конечном счете состояние региональной и национальной экономики в целом. То есть от эффективности функционирования местного самоуправления без преувеличения зависит настоящее и будущее страны. Вместе с тем реализовать потенциал местного самоуправления Российской Федерации пока не удастся [11].

В связи с этим весьма важным видится рассмотрение проблем территорий с точки зрения экономической самостоятельности института местного самоуправления, развитости внутрирегиональных отношений, эффективности политики, проводимой как федеральными, так и региональными органами власти в отношении локальных территорий и необходимости ее корректировки.

Одна из острейших проблем местного самоуправления – несовершенство нормативно-правовой базы, регулирующей функционирование этого института. Так, с момента принятия № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в него были внесены изменения более чем шестьдесятю федеральными законами, значительная часть из которых затрагивала число и содержание вопросов местного значения. Общее количество вопросов местного значения у каждого из типов муниципальных образований за прошедший период увеличилось почти в 2 раза (рис. 1). При этом существенного перераспределения финансовых средств между бюджетами различных уровней не произошло.

Заметно выросло количество государственных полномочий, переданных на муниципальный уровень. Имеет место и противоречивость самой системы разграничения полномочий, несоответствие ряда вопросов местного значения природе и содержанию местного самоуправления.



Рис. 1. Количество вопросов местного значения, решаемых муниципальными образованиями, ед.

Источник: Данные Минрегиона РФ [Электронный ресурс]. –

Режим доступа : http://www.minregion.ru/upload/documents/2012/04/040412/040412_V_1.doc

Несмотря на значительный срок реформирования, обеспечить самостоятельность и независимость местного самоуправления от органов государственной власти не удалось. Не способствуют решению этих проблем и принципы российского федерализма, и особенности налогово-бюджетной системы. Сложившаяся модель распределения налоговых доходов между уровнями бюджетной системы закрепляет принцип фискального приоритета федерации и ее субъектов. В результате значительная часть налогов сосредоточивается в вышестоящих бюджетах.

Что касается муниципального уровня, то состав и структура налоговых доходов оставались неизменными в 2006 – 2014 гг. и были явно недостаточными для осуществления расходов по финансированию решения вопросов местного значения. Уровень налоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований на протяжении всего рассматриваемого периода составлял только 27 – 31% от общего объема доходов местных бюджетов. При этом из собранных в муниципальных образованиях доходов почти 90% передается в вышестоящие бюджеты, тогда как доля безвозмездных поступлений в их доходах составляет около 60%.

Основным источником налоговых доходов муниципальных бюджетов являлся НДФЛ. Его доля в общем объеме поступлений налоговых доходов варьировалась в пределах 60 – 70%. Однако внесение корректировок в бюджетное законодательство в 2014 году обусловило существенное снижение уровня НДФЛ в суммарном поступлении налогов в муниципальные бюджеты (табл. 1).

В качестве еще одного местного налога выступает налог на имущество физических лиц. Но его доля в течение всего рассматриваемого периода не превышала 0,7% от общего объема доходных поступлений местных бюджетов.

Львиную долю в местных бюджетах составляют субвенции на реализацию переданных полномочий и государственные субсидии на софинансирование отдельных расходов (рис. 2).

Приведенные данные позволяют заключить, что фактически местные бюджеты на протяжении всего периода реформирования характеризовались дотационностью, отсутствием собственных налоговых источников и зависимостью региональных и федеральных властей. Например, в Вологодской области в 2015 году удельный вес финансовой помощи местным бюджетам составил 19021,7

Таблица 1. Основные показатели местных бюджетов РФ в 2006 – 2014 гг.

Показатели	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Доля налоговых доходов в общем объеме доходов, %	30,7	29,74	29,87	30,14	31,02	29,68	29,82	30,79	27,6
Доля НДС в общем объеме налоговых доходов, %	61,31	67,08	68,59	68,71	65,1	66,38	70,18	69,91	63,5

Источник: Данные Минфина РФ.

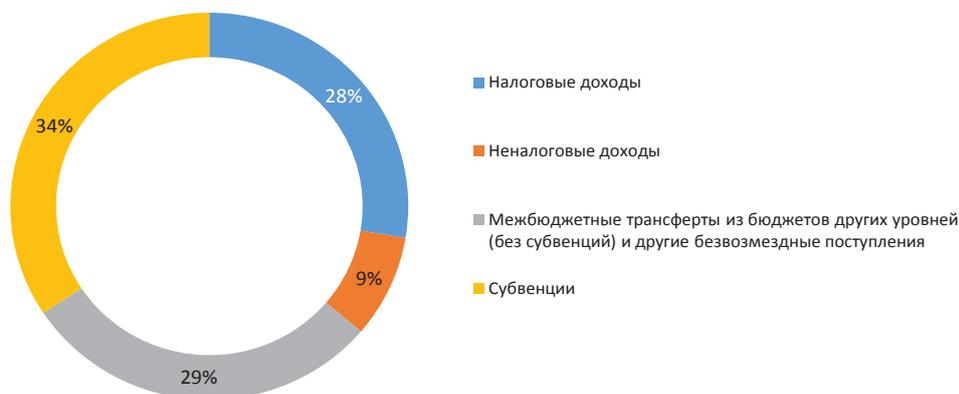


Рис. 2. Структура доходов местных бюджетов РФ в 2014 году

Источник: Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации по состоянию на 01.01.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=64655

млн рублей (в 2014 году – 19229,3 млн рублей), это практически 40% от расходов областного бюджета [10].

Вместе с тем даже с учетом финансовой помощи средств местных бюджетов недостаточно для решения вопросов, возложенных на этот уровень власти. Согласно действующему законодательству, на муниципальный уровень передана ответственность за создание условий и поддержание воспроизводства человеческого капитала. Здесь происходит формирование таких важнейших сфер, обеспечивающих жизнедеятельность населения, как дошкольное, среднее, профессиональное образование, жилищно-коммунальное хозяйство, культура, охрана окружающей среды. В местных бюджетах сосредоточено около 60% бюджетных расходов на социальную сферу. Так, в 2014 году удельный вес расходов на образование составил 47%, ЖКХ – 14%, социальную политику – 9% [2]. Нехватку финансовых ресурсов локальные территории вынуждены компенсировать кредитами. В результате все более острой становится

проблема муниципального долга. Заметим, что усиление процессов наращивания долговых обязательств муниципалитетов РФ как в абсолютном объеме, так и по отношению к собственным доходам местных бюджетов наблюдается начиная с 2010 года. С 2009 по 2014 год муниципальный долг увеличился в 2,3 раза с 134,9 до 313,2 млрд руб. [2] и достиг почти четверти объема собственных доходов местных бюджетов.

В ряде регионов ситуация еще более сложная. Одна из причин этого – бюджетная политика субъектов федерации. По аналогии с Правительством РФ, проводящим централизацию бюджетных доходов, региональные власти сокращают нормативы отчислений налогов в местные бюджеты. Например, с 2009 по 2014 год долговые обязательства муниципальных образований Вологодской области росли более быстрыми темпами, они увеличились с 0,6 до 3,1 млрд руб., или в 5 раз, составив более четверти (27%) годового объема собственных доходных источников [9].

Таблица 2. Структура субъектов муниципального долга Вологодской области в 2009 – 2014 гг.

Субъект	2009 г.		2010 г.		2011 г.		2012 г.		2013 г.		2014 г.	
	млн руб.	%										
Городские округа	163,1	26,4	30,5	6,4	535,2	45,8	1109,2	60,1	2379,5	79,4	2543,3	82,4
Муниципальные районы, поселения	454,7	73,6	446,5	93,6	634,1	54,2	736,3	39,9	616,1	20,6	544,0	17,6
Итого	617,8	100	477,0	100	1169,3	100	1845,5	100	2995,6	100	3087,3	100

Источник: Поварова А. И. Долговые проблемы муниципалитетов (на примере городских округов Вологодской области) [Электронный ресурс] // Вопросы территориального развития. – 2015. – № 7 (27). – Режим доступа : <http://vtr.vscs.ac.ru/article/1517/full>

Наиболее финансово устойчивыми и динамично развивающимися территориями являются городские округа. Однако долговые обязательства городских округов Вологодской области в 2012 – 2014 гг. стремительно росли [8; 9]. В 2014 году подавляющая часть долга муниципалитетов (82,4%) пришлась на бюджеты двух городских округов – Вологды и Череповца (табл. 2).

Потеря финансовой устойчивости городских округов, в которых проживает более половины населения региона, произошла ввиду резкого падения поступлений профилирующего доходного источника в бюджетах городов Вологды и Череповца – налога на доходы физических лиц (НДФЛ). С 2012 года дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов были заменены дифференцированными нормативами отчислений от НДФЛ. При этом замена производилась главным образом за счет изъятия части НДФЛ из бюджетов городских округов. Сужение налоговой базы привело к наращению дефицита городских бюджетов в 2012 – 2013 гг. Для финансирования дефицита городские власти вынуждены были осуществлять заимствования, объем которых неуклонно нарастал. Масштабной закредитованностью характеризовался бюджет г. Вологды: на конец 2014 года объем привлеченных средств составлял более 85% объема собственных доходов бюджета. Между тем, бюджетный маневр не имел должного эффекта.

Что касается бюджетов сельских поселений, то в большинстве из них финансово-экономическая основа местного самоуправления практически отсутствует. Основным источником доходной базы местных бюджетов сельских поселений выступают дотации из вышестоящих бюджетов. В 2014 году обеспеченность собственными доходами как низкую и крайне низкую расценивали 73,4% глав районных муниципальных образований, 90% глав городских и 89% сельских поселений Вологодской области¹ (табл. 3). Даже с учетом финансовой помощи ресурсная обеспеченность местного самоуправления остается по-прежнему недостаточной: так считают 63% глав городских поселений, 74%, – сельских поселений и 37% – глав муниципальных районов [14].

Ввиду сложной экономической ситуации в стране говорить об улучшении наполняемости местных бюджетов не приходится. По данным Минфина РФ, в 2014 году собственные доходы местных бюджетов, которые используются муниципальными образованиями для финансового обеспечения решения вопросов местного значения, уменьшились по

¹ Мониторинг глав муниципальных образований Вологодской области (городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений) на основе анкетного опроса организован Институтом социально-экономического развития территорий Российской академии наук (ИСЭРТ РАН) с 2007 года. На вопросы анкеты (30 – 40 вопросов) ежегодно отвечают 190 – 210 глав муниципальных образований из 282 – 372, что позволяет обеспечить ошибку выборки 4 – 5%.

Таблица 3. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность Вашего муниципального образования собственными доходами и доходами всего», % от числа опрошенных

Муниципальные образования	Обеспеченность собственными доходами				Обеспеченность доходами в целом			
	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	85,8	14,2	0,0	0,0	40,0	40,0	0,0	20,0
городские поселения	63,7	27,3	9,0	0,0	40,0	40,0	0,0	20,0
сельские поселения	87,2	7,8	4,0	1,0	40,1	23,4	31,7	4,8
2014 г.								
муниципальные районы	26,7	46,7	26,7	0,0	18,8	18,8	62,5	0,0
городские поселения	27,3	63,6	9,1	0,0	0,0	63,6	18,2	18,2
сельские поселения	48,8	40,2	9,4	1,6	32,3	41,9	21,0	4,8

сравнению с 2013 годом на 5,6%; по состоянию на 1 декабря 2015 года они были ниже на 0,7% по сравнению с тем же периодом 2014 года. Уменьшился и размер субсидий из федерального и региональных бюджетов: если в 2014 году объем межбюджетных трансфертов по сравнению с 2013 годом снизился соответственно на 8,1%, то по состоянию на 1 декабря 2015 года – еще на 3,4% по сравнению с тем же периодом 2014 года [2].

Таким образом, налицо разрыв между формально закрепленными за органами местного самоуправления функциями и реальными возможностями их осуществления. Несмотря на декларированную российским законодательством бюджетную самостоятельность органов местного самоуправления, уровень их собственных доходов крайне низок. В результате большинство муниципалитетов не в состоянии обеспечить жизнедеятельность населения, прогнозировать и планировать социально-экономическое развитие территорий.

Приведенные данные позволяют утверждать, что развитие локальных территорий во многом зависит от вышестоящего уровня государственной власти. Неудивительно, что результатом ее реализации является преобладание в отве-

тах глав муниципалитетов мнения о том, что развитие муниципальных образований во многом зависит от действий федеральных (на это указали в своих ответах 89% глав районов, 85% – городских и 82% – сельских поселений) и региональных органов власти (78%, 77% и 50% соответственно). Лишь около половины опрошенных руководителей признали, что они имеют незначительные возможности влиять на развитие соответствующей территории [14].

Как следствие этого – значительное сокращение числа муниципальных образований, прежде всего сельских поселений. Пик данного процесса пришелся на 2010 год, когда, по данным Росстата, было «сокращено» более 600 муниципальных образований, в частности, 595 сельских поселений. В целом за период 2008 – 2014 гг. количество муниципальных образований сократилось на 1228 единиц, из которых 1207 – сельские поселения [3; 12].

В этой ситуации весьма актуальным является изучение опыта решения аналогичных проблем местного самоуправления за рубежом.

Анализ научных публикаций [5; 6; 19; 20; 21; 24] позволяет констатировать, что усиление роли местного самоуправления, повышение его ответственности за реше-

ние социально-экономических вопросов территорий является общей закономерностью мирового развития.

В европейских странах развитие муниципального самоуправления представляет собой довольно противоречивую картину [1]. С одной стороны, жизнеспособности этого института угрожает ряд факторов, среди которых рост числа правовых норм, исходящих не только от национальных правительств, но и все в большей степени от ЕС, которые таят в себе угрозу снижения автономии муниципалитетов или вообще ее утраты, а также недостаточная финансовая обеспеченность, ставящая под сомнение эффективность и дееспособность муниципалитетов. Последнее особенно ощущается в странах Южной Европы, где долговой кризис наиболее ярко выражен и напрямую затронул муниципалитеты. С другой стороны, последовательная децентрализация публичных функций, передача их на местный уровень, введение механизмов прямой демократии, расширение форм участия гражданского общества в делах местного сообщества расширяют функции муниципального самоуправления и усиливают его политико-демократический профиль. Кроме того, в ходе модернизации муниципального управления повышается эффективность оперативной управленческой деятельности. Эти факторы позволяют прогнозировать возрастание роли муниципалитетов в европейских странах и ЕС в целом. Подобные проблемы имеют место в США [20] и Канаде [5].

Таким образом, функции муниципалитетов становятся все более сложными, охватывают не только вопросы социально-экономического развития территорий, но и создания новых рабочих мест, социальной интеграции, а также изменения климата. Как и в Российской Федерации, большинство муниципалитетов являются дотационными, а следовательно, зави-

симыми от вышестоящих органов власти. Например, в доходах муниципалитетов стран ЕС собственные доходы составляют в среднем 12% [1]. Повсеместно недостаточно средств местных бюджетов для решения задач, переданных местному самоуправлению. Муниципальные органы власти вынуждены искать источники доходов и рационализировать свои расходы.

Схожесть проблем муниципалитетов западных стран и российских муниципальных образований, устойчивость негативных тенденций в их развитии [11; 16; 17] свидетельствуют о необходимости ее существенной корректировки с учетом зарубежного опыта. При этом специфичность российских условий (масштабность территории, количество субъектов РФ (регионов), тип экономической системы, факторы и острота региональных различий) требует адаптации к ним методов и механизмов, разработанных в мировой науке и апробированных на практике в развитых странах.

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

Основными задачами региональной политики являются:

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

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

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

– формирование эффективных (с позиций выравнивания уровня развития экономики различных муниципальных образований) межмуниципальных связей, пространственная интеграция сильных и слабых в экономическом отношении муниципальных образований [15].

Необходимо, прежде всего, совершенствование бюджетно-налоговой политики. Основным ее критерием должно быть максимальное, соответствующее Конституции РФ разграничение сфер совместных полномочий и предметов ведения федерации, ее субъектов и органов местного самоуправления при соответствующем их бюджетном обеспечении. Ключевым полномочием федеральных органов власти должно стать «создание наиболее благоприятных условий для успешной реализации конституционных полномочий органами местного самоуправления и субъектами федерации», а также объективное определение и оценка конечных результатов реализации регионами и муниципалитетами закрепленных за ними полномочий [13].

Формирование бюджетной базы муниципалитетов должно быть основано на стабильных налогах, закрепляемых за муниципалитетами, способных обеспечивать большую часть их потребностей в устойчивом развитии. Пересмотр налоговых ставок должен рассматриваться как исключение из правил и только по соглашению сторон.

Следует расширять самостоятельность и полномочия муниципальных органов власти в регулировании налоговой базы,

налоговых ставок, льгот по налогам, зачисляемых в территориальные бюджеты. Особенно это касается налога на доходы физических лиц, имущественных налогов.

Требуется совершенствование организации межбюджетных отношений в части выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, расширение софинансирования с местными бюджетами отдельных расходов, обеспечение своевременного и полного объема финансирования переданных государственных полномочий, стимулирование органов местного самоуправления к повышению эффективности расходов и увеличению собственной доходной базы.

Индикатором качества и результативности региональной социально-экономической политики можно считать состояние местных бюджетов, устойчивое сбалансированное развитие локальных территорий и региона, снижение уровня внутрирегиональной социально-экономической дифференциации.

Весьма важным направлением региональной политики является содействие решению задач создания институтов развития, способствующих повышению темпов и устойчивости экономического роста, воспроизводства ресурсов и формирования значительной доли добавленной стоимости [15; 18]. Это возможно достичь посредством выполнения таких мер, как:

– стимулирование экономического развития путем создания новых точек роста в муниципалитетах 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

мов социальной и бюджетной политики, обеспечивающих рост человеческого потенциала.

В условиях снижения собственных доходов муниципальных образований жизненно необходимым становится проведение политики стимулирования создания и развития особых экономически зон, промышленных и индустриальных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, специализированных институтов территориального развития по привлечению инвестиций, а также финансирование и софинансирование государственных программ развития социальной, инженерной, транспортной инфраструктуры территориальных образований [4].

Принципиально важное значение приобретает повышение эффективности использования потенциала института местного самоуправления, предусматривающее разработку и реализацию специальных программ.

В целом региональная политика должна быть согласованной и носить комплексный характер, оптимально сочетать в себе меры по выравниванию и стимулированию развития муниципальных образований. Она должна обеспечивать эффективное сотрудничество органов местного самоуправления и государственной, в первую очередь региональной власти.

При разработке и реализации региональной социально-экономической политики федеральным, региональным и муниципальным органам управления следует руководствоваться такими основополагающими принципами, как единство действий и разделение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, непротиворечивость и соблюдение главенства Конституции РФ и федеральных законов, концентрация средств в наиболее прогрессивных сферах и центрах, которые могут стать «полюсами» роста, согласование интересов региона и локальных территорий на компромиссной основе, эффективность. При этом эффективность становится тем критерием, которым руководствуются при выборе вариантов социально-экономического развития территории.

Только комплексный подход к решению проблем локальных территорий будет способствовать росту эффективности института местного самоуправления, реализации социальных и экономических интересов субъекта федерации, обеспечивая тем самым устойчивость как муниципальных, так и региональных и национальной социально-экономических систем.

Литература

1. Волльманн, Х. Пути развития муниципальных систем стран Европейского Союза и стимулы к реформам [Текст] / Х. Волльманн // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 3 (83). – С. 287–301.
2. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации по состоянию на 01.01.2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=64655
3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации [Текст] / под ред. Е. С. Шугриной. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : Изд-во «Прспект», 2015. – 240 с.
4. Ильин, В. А. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В. А. Ильин, Т. В. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3 (67). – С. 7–18.
5. Лексин, И. В. Специфика территориальной организации местного управления и самоуправления в Канаде [Текст] / И. В. Лексин // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 99–108.
6. Маркварт, Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям [Текст] / Э. Маркварт // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2011. – № 2. – С. 25–36.

7. Местное самоуправление в современной России. Становление и развитие. Историко-правовые аспекты [Текст] : монография / И. В. Бабичев, Б. В. Смирнов. – М. : НОРМА, НИЦ Инфра-М, 2014. – 528 с.
8. Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Вологодской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Вологодской области от 2 сентября 2011 года № 1076. – Режим доступа : <http://df35.ru>
9. Поварова, А. И. Долговые проблемы муниципалитетов (на примере городских округов Вологодской области) [Электронный ресурс] / А. И. Поварова // Вопросы территориального развития. – 2015. – № 7 (27). – Режим доступа : <http://vtr.vscs.ac.ru/article/1517/full>
10. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenska3/artamonova_22_01.pdf
11. 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.
12. Статистические бюллетени Росстата «Формирование местного самоуправления в РФ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_124453308453
13. Татаркин, А. И. Диалектика государственного и рыночного регулирования социально-экономического развития регионов и муниципалитетов [Текст] / А. И. Татаркин // Экономика региона. – 2014. – № 1 (37). – С. 9–33.
14. Ускова, Т. В. Направления реформирования местного самоуправления по результатам мониторинга глав муниципальных образований [Текст] / Т. В. Ускова // Федерализм. – 2015. – № 4. – С. 139–146.
15. Ускова, Т. В. Региональная политика территориального развития [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с. – (Проблемы эффективности государственного управления).
16. Ускова, Т. В. Совершенствование региональной социально-экономической политики – стратегическая задача государства [Текст] / Т. В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2014. – № 1. – С. 7–13.
17. Ускова, Т. В. Теория и методология управления устойчивым социально-экономическим развитием региона [Текст] : автореферат дис. на соиск. степени д.э.н. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2010.
18. Чекавинский, А. Н. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне [Текст] / А. Н. Чекавинский, Н. В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2015. – № 6. – С. 153–168.
19. Bogumil, J. Kommune [Electronic resource] / J. Bogumil // Kommunale Selbstverwaltung. – Available at : <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/HLWArtikel/Kommuneendfassungdr.pdf>
20. Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance. New York, 31 May 2015 [Electronic resource]. – Available at : http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance.pdf
21. Höfelmann, M. Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland – Organisation und Aufbau der Kommunalverwaltung – Mit exemplarischem Vergleich der Stadtverwaltungen der Landeshauptstädte Hannover und Erfurt [Text] / M. Höfelmann. – Grin Verlag, 2015. – 32 s.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ускова Тамара Витальевна – доктор экономических наук, доцент, заместитель директора, заведующий отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: tvu@vscs.ac.ru. Тел.: (8172) 59-78-06.

SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF TERRITORIES: PROBLEMS OF REGIONAL POLICY EFFICIENCY

The revival of local self-government in the Russian Federation contributed to the increase in territories' responsibilities for the solution of socio-economic issues. However, during the whole period of this institution formation the authorities failed to realize its potential due to a lack of municipalities' economic independence, which to a certain extent depends on the policy implemented by federal and regional government bodies in relation to local territories. The idea is that the principles of Russian federalism and fiscal legislation ensure resource centralization at the level of federation and its subjects. As a result, local budgets are characterized by subsidies and a lack of own funds to finance local activities. This policy results in the gap between formal functions of local governments and possibilities of their implementation, indicating the need for significant amendments of the regional policy in relation to local territories. This particularly concerns the improvement of fiscal policy in terms of formation of the municipalities' fiscal base and inter-budgetary relations; the encouragement of local governments to increase their revenues, improve cost efficiency, strengthen economy and build institutions of local development; the enhancement of the efficiency of used potential of local self-government. The state of local budgets, the sustainable development of local areas and the reduction in intraregional socio-economic differentiation can be considered as indicators of effective regional socio-economic policy.

Local self-government, socio-economic development, local area, local budgets, regional policy, fiscal policy.

REFERENCES

1. Wollmann H. Puti razvitiya munitsipal'nykh sistem stran Evropeiskogo Soyuza i stimuly k reformam [Development options of the municipal systems of European Union countries and the incentives for reform]. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: economics and sociology], 2014, no. 3 (83), pp. 287–301.
2. *Dannye ob ispolnenii mestnykh byudzhetrov v Rossiiskoi Federatsii po sostoyaniyu na 01.01.2015* [Data on the execution of local budgets in the Russian Federation as of January 1, 2015]. Available at: http://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=64655
3. *Doklad o sostoyanii mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii* [Report on the state of local government in the Russian Federation]. Under editorship of E. S. Shugrina. Edition 3 revised and supplemented. Moscow : Izd-vo "Prospekt", 2015. 240 p.
4. Ilyin V. A., Uskova T. V. Metody preodoleniya prostranstvennoi sotsial'no-ekonomicheskoi differentsiatsii [Methods of overcoming spatial socio-economic differentiation]. *Federalizm* [Federalism], 2012, no. 3 (67), pp. 7–18.
5. Leksin I. V. Spetsifika territorial'noi organizatsii mestnogo upravleniya i samoupravleniya v Kanade [Specifics of the territorial organization of local government and self-government in Canada]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem analysis and state government planning], 2011, no. 2, pp. 99–108.
6. Markwart E. Organizatsiya mestnogo samoupravleniya v Germanii i primenimost' nemetskogo opyta k rossiiskim realiyam [Organization of local self-government in Germany and adaptability of the German experience for the Russian reality]. *Problemy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem analysis and state government planning], 2011, no. 2, pp. 25–36.
7. Babichev I. V., Smirnov B. V. *Mestnoe samoupravlenie v sovremennoi Rossii. Stanovlenie i razvitie. Istoriko-pravovyye aspekty : monografiya* [Local government in modern Russia. Formation and development. Historical and legal aspects : monograph]. Moscow : NORMA, NITs Infra-M, 2014. 528 p.

8. *Ob osnovnykh napravleniyakh byudzhethnoi i nalogovoi politiki Vologodskoi oblasti na 2012 god i na planovyi period 2013 i 2014 godov : Postanovlenie Pravitel'stva Vologodskoi oblasti ot 2 sentyabrya 2011 goda № 1076* [On the main directions of budgetary and tax policy of the Vologda Oblast for 2012 and the planned period of 2013 and 2014 : Vologda Oblast Government decree of September 2, 2011 No. 1076]. Available at : <http://df35.ru>
9. Povarova A. I. Dolgovye problemy munitsipalitetov (na primere gorodskikh okrugov Vologodskoi oblasti) [Debt problems of the municipalities (case study of urban districts of the Vologda Oblast)]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of territorial development], 2015, no. 7 (27). Available at : <http://vtr.vscs.ac.ru/article/1517/full>
10. *Publichnyi doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti Departamenta finansov Vologodskoi oblasti za 2015 god* [Public report on the results of operations of the Finance Department of the Vologda Oblast in 2015]. Available at : http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka3/artamonova_22_01.pdf
11. 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.
12. *Statisticheskie byulleteni Rosstat "Formirovanie mestnogo samoupravleniya v RF"* [Rosstat Statistical bulletins "Formation of local self-government in the Russian Federation"]. Available at : http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453
13. Tatarin A. I. Dialektika gosudarstvennogo i rynochnogo regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regionov i munitsipalitetov [Dialectics of state and market regulation of socio-economic development of regions and municipalities]. *Ekonomika regiona* [Economy of the region], 2014, no. 1 (37), pp. 9–33.
14. Uskova T. V. Napravleniya reformirovaniya mestnogo samoupravleniya po rezul'tatam monitoringa glav munitsipal'nykh obrazovaniy [Directions of local government reform on the results of monitoring of heads of municipal formations]. *Federalizm* [Federalism], 2015, no. 4, pp. 139–146.
15. Uskova T. V., Voroshilov N. V. *Regional'naya politika territorial'nogo razvitiya : monografiya* [Regional policy territorial development : monograph]. Vologda : ISERT RAN, 2015. 156 p.
16. Uskova T. V. Sovershenstvovanie regional'noi sotsial'no-ekonomicheskoi politiki – strategicheskaya zadacha gosudarstva [Improvement of regional socio-economic policy is a strategic task of the state]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Issues of territorial development], 2014, no. 1, pp. 7–13.
17. Uskova T. V. *Teoriya i metodologiya upravleniya ustoychivym sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem regiona : avtoreferat dis. na soisk. stepeni d.e.n* [Theory and methodology of management of sustainable socio-economic development of the region : Doctor of Economics dissertation abstract]. Vologda : ISERT RAN, 2010.
18. Chekavinskii A. N., Voroshilov N. V. Territorial'noe obshchestvennoe samoupravlenie kak institut razvitiya na munitsipal'nom urovne [Territorial public self-government as a development institution at the municipal level]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2015, no. 6, pp. 153–168.
19. Bogumil J. Kommune. *Kommunale Selbstverwaltung*. Available at : <http://homepage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/HLWArtikel/Kommuneendfassungdr.pdf>
20. *Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance. New York, 31 May 2015*. Available at : http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-7_Municipal-Finance.pdf
21. Höfelmann M. *Kommunale Selbstverwaltung in Deutschland – Organisation und Aufbau der Kommunalverwaltung – Mit exemplarischem Vergleich der Stadtverwaltungen der Landeshauptstädte Hannover und Erfurt*. Grin Verlag, 2015. 32 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Uskova Tamara Vitalyevna – Doctor of Economics, Associate Professor, Deputy Director, Head of the Department of the Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of SocioEconomic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: tvu@vscs.ac.ru. Phone: +7(8172) 59-78-06.