

Территориальная организация и управление

УДК 332.1(470.12)
ББК 65.050.23(2Рос- 4Вол)
© Ворошилов Н.В.

УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ: ПРОБЛЕМЫ И МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



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

Трансформация экономической, политической системы в России в 1990-е годы сопровождалась нарастанием проблем в развитии как страны в целом, так и регионов и муниципальных образований. Появилась необходимость разработки теоретико-методологических основ и практических рекомендаций по управлению развитием территорий, необходимость глубокого анализа тенденций, проблем их социально-экономического развития в новых, рыночных условиях. Это направление исследований стало одним из приоритетных в деятельности Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук, основанного в г. Вологде в 1990 году. За 25-летнюю историю сотрудниками Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук выполнено большое число научно-исследовательских работ, в том числе и по заказу органов муниципальной власти, в сфере анализа и управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Были разработаны и апробированы различные методики и методические подходы: оценки уровня и дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований, балльно-рейтинговая методика оценки потенциала развития муниципальных образований, методика оценки уровня конкурентоспособности города, расчета валового городского продукта, эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований, эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований, расчета индекса комфортности проживания в городе. Также проводятся комплексные мониторинговые исследования: мониторинг условий проживания в г. Вологде (на основе социологического опроса жителей) и мониторинг реформирования местного самоуправления в Вологодской области (на основе опроса глав муниципальных образований). Рекомендации и предложения института нашли отражение в стратегических и нормативных актах органов региональной власти и органов местного самоуправления Вологодской области. В данной статье кратко представлены результаты исследова-

дований, выполненных в Институте социально-экономического развития территорий Российской академии наук по данному научному направлению в части решения проблем социально-экономического развития муниципалитетов. Основные результаты выполненных научно-исследовательских работ, как правило, публикуются в монографиях и статьях сотрудников Института социально-экономического развития территорий Российской академии наук, ссылки на ключевые из них представлены в списке литературы в конце статьи.

Муниципальные образования, социально-экономическое развитие, управление развитием территорий, история ИСЭРТ РАН, научные исследования.

Актуальность выполнения исследований в сфере управления развитием территорий очевидна. Система власти и управления в России, как и в большинстве стран мира, имеет несколько уровней: федеральный, региональный (как правило, крупные территориальные части страны) и локальный, местный, муниципальный (города, села, поселки, деревни). За каждым из них закреплены свои функции и полномочия.

Переход России в 1990-х годах к рыночной экономике сопровождался существенным снижением роли государства в регулировании процессов территориального развития, а также усилением конкуренции субъектов РФ и муниципальных образований в процессе территориального разделения труда за население, средства инвесторов, федеральной поддержки, за размещение производства и прочее. При этом муниципальные образования являются первичными элементами системы публичного управления. Они рассматриваются в качестве главной составляющей социально-экономического развития территориальных образований более высокого уровня (субъекта РФ и страны в целом), так как это позволяет наиболее полно учитывать специфику развития территорий, местные ресурсы и условия [6]. На этом уровне обеспечиваются необходимые условия жизнедеятельности населения (предоставление дошкольного и основного образования, услуг культуры, социальная защита населения, жилищно-коммунальное обслуживание и др.).

После распада СССР заново проходили становление и постоянное реформирование института местного самоуправления (муниципального уровня управления). Конституция РФ 1993 года закрепила независимость от государственной власти и самостоятельность местного самоуправления. С 1996 года в полной мере начал действовать закон о местном самоуправлении 1995 года, который определил правовые, организационные, финансовые и экономические основы функционирования системы местного самоуправления [6]. С 1 января 2009 года (в ряде регионов с 1 января 2006 года) в полной мере начал действовать новый федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ), который сформировал двухуровневую систему муниципального управления с разграничением полномочий, финансовых и экономических основ между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями.

Вологодская область всегда находилась на передовой становления и развития местного самоуправления. В 1990-е годы в области была одной из первых в стране сформирована нормативно-правовая база функционирования местного самоуправления, и, когда с 1 января 2006 года вступил в полную силу 131-ФЗ в области, было образовано 372 муниципальных образования, а после проведения

объединения поселений в ряде районов в 2008 – 2014 гг. на 1 января 2015 года их осталось 282.

Целью реформирования местного самоуправления в соответствии со 131-ФЗ было, с одной стороны, приблизить этот уровень власти к населению, к его интересам и потребностям, а с другой стороны – сделать этот институт полноправным уровнем власти (не являющимся государственным и формально от него не зависящим), ответственным за определенный круг вопросов в рамках проведения единой политики, направленной на решение комплексных задач развития страны [6]. Однако достижению этой цели до сих пор препятствует ряд проблем социально-экономического развития муниципальных образований, что требует постоянного научного поиска идей и практических рекомендаций органам власти по совершенствованию управления развитием муниципалитетов.

Проблемы социально-экономического развития муниципальных образований. К основным проблемам социально-экономического развития муниципальных образований в 1991 – 2013 гг. относятся следующие.

1. Концентрация хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах. Например, в 15 районах Вологодской области за 1991 – 2013 гг. сократился физический объем промышленного производства (причем в некоторых районах – в 4 – 5 раз), в 25 районах снизился объем инвестиций (в 5 районах – более чем в 10 раз). В 24 районах из 26 в 1996 – 2013 гг. отмечался спад сельхозпроизводства.

Это привело к тому, что по итогам 2013 года 90% объема промышленного производства (в стоимостном выражении) и 63% инвестиций области приходилось на два городских округа (Вологда и Череповец), а почти 2/3 (63%) сельско-

хозяйственного производства – на пять прилегающих к ним районов. Вследствие этого происходит сужение возможностей и перспектив развития большинства периферийных районов, снижение уровня жизни проживающего в них населения.

2. Значительная дифференциация развития муниципальных районов, обусловленная существенными различиями в средствах, ресурсах, источниках, факторах и условиях развития. Так, разрыв между муниципальными районами Вологодской области по показателю среднедушевого объема промышленного производства увеличился с 30 раз в 1991 году до 733 раз в 2013 году, сельскохозяйственного – с 10 до 19 раз, инвестиций – с 2,5 до 160 раз [4]. В социальной сфере к 2013 году отмечается некоторое снижение дифференциации, однако по сравнению с 1991 годом уровень данных различий все еще выше.

3. Заметное отставание уровня и качества жизни населения муниципальных районов от городских округов. Так, в Вологодской области в 1991 – 2011, 2013 гг. лидером области по уровню оплаты труда был г. Череповец, опережавший район с наименьшим значением данного показателя в 1,7 – 3,2 раза. В 25 из 26 районов области в 2001 – 2013 гг. уровень оплаты труда был ниже среднеобластного значения, а в 11 – 15 районах ниже и средне-районных значений. По итогам 2013 года размер заработной платы в шести районах области не превышал стоимости двух прожиточных минимумов.

4. Низкая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований. Возможности органов местного самоуправления по решению вопросов и проблем местного значения, удовлетворению основных потребностей и нужд населения и обеспечению условий его жизнедеятельности напрямую определяются размером

финансовых средств, аккумулируемых в местном бюджете. Собственные источники формирования местных бюджетов в России (земельный налог и налог на имущество физических лиц), а также отчисления от НДФЛ и транспортного налога (который формирует дорожные фонды) и некоторые другие источники доходов недостаточны для формирования базы бюджета для полного и качественного решения всех вопросов местного значения. Большую часть (более половины) доходов местных бюджетов в России по-прежнему составляют безвозмездные поступления из вышестоящих бюджетов (дотации, субсидии и субвенции). Доля собственных доходов (налоговых и неналоговых доходов) всех местных бюджетов России снизилась с 71% в 2000 году до 39% – в 2007 году и 39% – в 2013 году, в Вологодской области – с 80% до 37% и 45% соответственно.

5. Нерешенность проблем функционирования самого института местного самоуправления. Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать задачи социально-экономического развития муниципальных образований объясняется сохранением ряда проблем, наиболее значимыми среди которых являются несовершенство законодательства, касающегося вопросов функционирования и развития местного самоуправления, слабая собственная финансово-экономическая база, недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти («бюрократические проволочки», отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территорий, противоречивость системы разграничения полномочий и др.), отсутствие полной и достоверной информации о социально-экономическом развитии муниципалитета и его потенциале, пассивность местного населения

и отсутствие механизмов учета балансов интереса бизнеса, власти и населения в процессе развития территории.

6. Низкий уровень использования современных форм и методов управления муниципальным развитием. Такие инструменты, как развитие межмуниципального сотрудничества, реализация программно-целевого подхода к управлению, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение механизмов муниципально-частного партнерства, используются достаточно редко.

7. Сохраняется также неэффективность территориальной структуры муниципальных образований. Сетка муниципалитетов была сформирована исходя из транспортной и пешей доступности центра муниципального образования в основном в границах территорий бывших сельских и городских советов, но без учета критериев формирования достаточной финансово-экономической основы муниципального образования в изменившихся реалиях.

Основные результаты исследований ИСЭРТ РАН в сфере управления развитием территорий за 1990 – 2015 гг. В Институте социально-экономического развития территорий Российской академии наук (ИСЭРТ РАН, ранее – Вологодский научно-координационный центр ЦЭМИ РАН) вопросы и проблемы развития территорий (регионов и муниципальных образований) находятся в числе приоритетных с самого момента его основания. В 1990-е годы здесь разрабатывались основы управления экономикой и социальной сферой муниципальных образований в новых рыночных условиях. В частности, проведен детальный анализ, определены перспективы и пути ускорения социально-экономического развития Грязовецкого [13; 16] и Череповецкого [18] районов Вологодской области, разработаны и при-

ложены методы и инструменты по совершенствованию управления их развитием. В начале 2000-х годов значительное внимание уделялось разработке теоретико-методологических основ индикативного планирования [19], мониторинга развития муниципалитетов [20], практического их применения для г. Вологды, концепции по организации геоинформационной системы по обеспечению экологической безопасности населения г. Вологды [2]. Исследования вопросов управления развитием территорий были продолжены и во второй половине 2000-х годов, а также в 2010-х годах в части стратегического планирования развития территорий и пространственного развития региона [1; 15; 17; 23; 25].

Достаточно значимыми и комплексными исследованиями стали мониторинг условий проживания в г. Вологде (проводится ежегодно с 1994 года) и исследование особенностей и проблем реализации реформы местного самоуправления на основе опроса глав муниципальных образований (осуществляется ежегодно с 2007 года), проводимые сотрудниками ИСЭРТ РАН.

Мониторинг условий проживания (социологический опрос населения города Вологды) осуществляется на основе стандартизированной анкеты, содержащей вопросы о состоянии городской инфраструктуры, работе городских служб, удовлетворенности населения деятельностью органов власти и т. д. Результаты мониторинга, проведенного в 2014 году, свидетельствуют о некотором снижении положительных оценок населением условий проживания в городе: 59,6% жителей считают их «хорошими» и «скорее хорошими, чем плохими», что на 5 п. п. ниже уровня 2008 года.

На основе результатов опроса жителей города в 2008 – 2014 гг. выявлены проблемы, требующие приоритетного

решения местными органами власти: неудовлетворительное состояние дорожного полотна; низкое качество работ по уборке улиц и дворов от мусора, снега, ремонтных работ на улицах, недостаточная обеспеченность местами отдыха; снижение обеспеченности населения учреждениями бытового характера; недостаток объектов культуры, отдыха, а также объектов физической культуры и спорта в окраинных территориях города; низкое качество жилищно-коммунальных услуг и высокие темпы роста тарифов на услуги ЖКХ; неудовлетворительное качество питьевой воды, нехватка мест для парковки автомобилей на придомовой территории и пробки на дорогах. Также отмечается увеличение доли скептических оценок в ответах на вопрос о влиянии деятельности Администрации и Главы города на социально-экономическое развитие: доля жителей, считающих, что деятельность Администрации никак не влияет на развитие города выросла с 25,0% в 2008 году до 37,9% – в 2014 году [8]. Таким образом, результаты исследований ИСЭРТ РАН показывают наличие проблем в развитии города, в том числе в разрезе различных микрорайонов города.

Исследование особенностей и проблем реализации реформы местного самоуправления, выявление механизмов повышения эффективности этого института власти осуществляется на основе опроса глав муниципальных образований Вологодской области (руководителям городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений ежегодно рассылается соответствующая анкета).

Результаты проведенного в 2007 – 2014 гг. опроса свидетельствуют о том, что снижается доля глав, положительно оценивающих 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 (таблица). 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, а спустя 5-8 лет после начала реформы эти ожидания не оправдались, и цель формирования самодостаточного, независимого и самостоятельного уровня власти не была полностью достигнута.

Возможности по решению имеющихся проблем и по управлению развитием муниципального образования также 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. Доля глав, отмечающих рост возможностей управления, также сокращается, а в последние годы преобладают оценки о неизменности ситуации.

В целях решения множества имеющихся проблем в развитии муниципальных образований необходима адекватная оценка возможностей, перспективы их развития, то есть потенциала¹. В ИСЭРТ РАН разработана методика комплексной балльно-рейтинговой оценки потенциала развития муниципальных образований [17]. В результате ее на материалах муниципальных районов Вологодской области было выявлено, что в 2000 – 2010 гг. высоким потенциалом

¹ Под социально-экономическим потенциалом (потенциалом развития) муниципального образования понимается совокупность различного рода средств, ресурсов, факторов и условий, которыми обладает муниципальное образование, являющихся источниками его социально-экономического развития (Социально-экономические проблемы локальных территорий : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.).

обладали Шекснинский, Великоустюгский, Вологодский, Грязовецкий и Череповецкий районы. Эти муниципальные образования располагают достаточными ресурсами и возможностями для саморазвития, привлечения инвестиций, имеют высокий уровень развития инфраструктуры. В группе с низким потенциалом в течение всего рассматриваемого периода находились Междуреченский, Вожегодский, Устюженский и Сямженский районы. В отдельные годы в нее также входили Бабушкинский, Вытегорский, Вашкинский, Верховажский, Нюксенский, Никольский, Кичменгско-Городецкий, Усть-Кубинский, Тарногский районы. Данные муниципальные образования имеют множество проблем в социально-экономическом развитии. Они не обеспечены достаточным количеством ресурсов. Для повышения уровня их развития и более полной реализации имеющегося потенциала необходимы как частные, так и государственные инвестиции, поддержка со стороны органов государственной власти, а также активизация деятельности местного населения и бизнеса.

С учетом выявленных тенденций и проблем функционирования органов местного самоуправления определены направления и разработаны инструменты, реализация которых будет способствовать повышению эффективности использования потенциала муниципальных образований и повышению уровня их развития: организация межмуниципального сотрудничества, повышение эффективности взаимодействия органов региональной и местной власти, формирование специальных фондов (или утверждение специальных региональных целевых программ), которые будут аккумулировать финансовые средства для осуществления приоритетных проектов в развитии общественной инфраструктуры.

Сотрудниками ИСЭРТ РАН также разработан методический подход к оценке

Таблица. Оценка главами муниципальных образований Вологодской области реформы местного самоуправления, % 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

Источник: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области. ИСЭРТ РАН. 2007 – 2014 гг. Результаты данного опроса за предыдущие годы опубликованы в монографии: Социально-экономические проблемы локальных территорий : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

уровня и дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований [4; 17; 23; 25]. Для оценки уровня и величины дифференциации по основным параметрам социально-экономического развития территорий предложено использовать статистические показатели, применяемые для исследования вариации: среднее значение показателя, размах вариации, среднее квадратическое отклонение, коэффициент размаха вариации, коэффициент вариации, индекс Тейла; для оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований и их типологизации – метод многомерного сравнительного анализа.

Результаты апробации данного методического подхода на материалах Вологодской области позволяют утверждать, что для региона в 1991 – 2013 гг. характерна значительная неравномерность (разрывы между «худшими» и «лучшими» территориями составляют десятки и сотни раз) социально-экономического развития территорий по большинству параметров. В области сложился асимметричный тип развития районов, который характеризуется тем, что территории-лидеры улучшают свое положение по ключевым показателям развития относительно средних значений, а отстающие районы ухудшают свое положение относительно средних значений и лучших районов. Одним из главных негативных последствий усиления дифференциации территорий

области является значительный миграционный отток населения из районов с низкими значениями по основным параметрам социально-экономического развития, что приводит к «вымиранию» целых населенных пунктов, деградации поселенческой сети, обострению кадровой проблемы в районах.

Апробация методологических подходов к интегральной оценке уровня социально-экономического развития муниципальных образований позволяет утверждать, что уровень социально-экономического развития и качества жизни выше среднего характерен для территорий, прилегающих к двум крупным городам (Вологда и Череповец). С удалением от областного центра отмечается тенденция к сокращению уровня социально-экономического развития муниципальных районов.

В целях снижения масштабов и преодоления последствий внутрирегиональной дифференциации предложены направления и инструменты управления процессом снижения дифференциации. Обоснована необходимость и разработаны дифференцированные меры и инструменты для групп территорий с разным уровнем социально-экономического развития. В качестве финансового механизма решения проблемы дифференциации и реализации мероприятий предложено разработать и принять в субъектах РФ государственную программу «Снижение дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований,

преодоление негативных ее последствий и развитие местного самоуправления в регионе». Она может предусматривать мероприятия по софинансированию приоритетных проектов, направленных на снижение различий в развитии муниципалитетов (инфраструктуры и социальной сферы); по поддержке местного самоуправления; по подготовке и переподготовке кадров для органов местного самоуправления.

В 2000-х годах в Институте также выполнены исследования по проблемам пространственного развития региона: влияние формирующейся агломерации «Вологда-Череповец», а также создание производственных кластеров на экономический рост региона и развитие муниципальных образований. Доказано, что современными методами преодоления территориальной социально-экономической дифференциации возможно рассматривать агломерации и кластеры. Кроме того, исследованы особенности управления развития моногородов, на примере города Сокол Вологодской области [11].

В целях повышения эффективности использования потенциала муниципальных образований, ускорения экономического роста необходима реализация экономических, управленческих мер, направленных на увеличение валового продукта территории. В 2012 году была выполнена НИР по разработке методики оценки валового городского продукта (ВГП), проведена ее апробация на материалах г. Вологды, разработаны организационно-экономические инструменты роста валового продукта. Для расчета ВГП предложено использовать следующую формулу [24]:

$$\text{ВГП} = \text{ЗП} + \text{ОСС} + \text{ВП} + \text{ЧН} - \text{С}, \quad (1)$$

где:

ЗП – оплата труда наемных работников,
ОСС – отчисления на социальное страхование,

ВП – валовая прибыль предприятий,
ЧН – чистые налоги (НДС, акцизы),
С – субсидии и дотации предприятиям.

Результаты выполненных расчетов на материалах г. Вологды позволяют утверждать, что за 2006 – 2011 гг. валовой продукт областного центра увеличился в текущих ценах почти в 2,2 раза – с 35,7 до 76,9 млрд рублей. Ведущая роль в образовании ВП г. Вологды принадлежит непродуцированной сфере: удельный вес отраслей, относящихся к сфере услуг (торговля, транспорт и связь, прочие виды деятельности), составляет около 60% и продолжает расти.

По результатам проведенного исследования были выделены приоритеты, направления увеличения валового городского продукта г. Вологды и организационно-экономические инструменты их реализации:

1. Создание новых рабочих мест и индексация заработной платы (прежде всего работников бюджетной сферы). Основными мерами в данном направлении могут быть реализация проектов по строительству и реконструкции объектов социальной инфраструктуры; стимулирование развития розничной торговли и обрабатывающей промышленности; создание условий для модернизации существующих предприятий; стимулирование развития торгово-сервисных комплексов (рынков).

2. Улучшение инвестиционного климата, заключающееся в поддержке имиджа г. Вологды как муниципального образования с благоприятными условиями для открытия и ведения бизнеса; информационном обеспечении инвестиционной деятельности на территории города; развитии необходимой для привлечения инвестиций инфраструктуры; создании условий для развития малого и среднего бизнеса.

3. Совершенствование налоговой политики: повышение качества администрирования налогов; содействие в оформле-

нии прав собственности, активизации работы по принципу «одного окна» и т. д., создание информационных систем градостроительной деятельности, создание координационной комиссии для совершенствования процесса налогообложения, активизация имущественной поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, распространение патентной системы налогообложения [24]. Реализация мероприятий в рамках указанных направлений будет способствовать увеличению ВВП г. Вологды и более полному использованию его социально-экономического потенциала, что в конечном итоге позволит повысить уровень и качество жизни населения.

Значительные различия в потенциале и уровне развития определяют и различные возможности в борьбе, соперничестве муниципальных образований за различного рода ресурсы (население, туристов, частные и государственные инвестиции, финансы, за размещение новых производств и т. д.), характеризующееся уровнем конкурентоспособности соответствующей территории. При этом наибольшая и наиболее явная конкуренция наблюдается между крупными муниципальными образованиями – городскими округами. Города выступают в роли продавца, предлагая специфический товар – свою территорию, геополитическое положение, социальную и экономическую инфраструктуру, социально-экономический потенциал.

В ИСЭРТ РАН в 2012 – 2013 гг. в ходе выполнения НИР была разработана методика оценки уровня конкурентоспособности городов [20]. Ее апробация на материалах города Вологды и еще 11 сходных с ним городов показала, что в 2011 году уровень конкурентоспособности выше среднего выявлен у Сыктывкара. Вологда, наряду с Калугой, Белгородом, Череповцом, Петрозаводском, Архангельском, Кировом, вошла в группу со сред-

ним уровнем конкурентоспособности. При этом в течение пяти лет произошло некоторое укрепление ее конкурентных позиций: если в 2006 году Вологда занимала пятую позицию среди конкурентов, то в 2011 году – четвертую. Полученные результаты свидетельствуют о том, что «узким местом» в развитии города является социальная сфера. Он отстает от своих конкурентов по обеспеченности населения жильем и услугами социальных учреждений.

Выявленные факторы предопределили приоритетные направления и инструменты социально-экономической политики органов местного самоуправления в сфере повышения конкурентоспособности города. Основными ориентирами при этом должны выступать создание условий для развития хозяйствующих субъектов и формирование качественной среды для проживания населения. Решить жилищную проблему населения областного центра возможно за счет развития малоэтажного жилищного строительства, строительства жилья экономического класса. Органам власти целесообразно провести подготовку земельных участков под строительство, оборудовав инфраструктурой, что не только повысит их привлекательность для инвестора, но и приведет к снижению стоимости возводимого жилья.

Созданием достойных условий труда и жизни способно решить вопрос оттока специалистов из сферы здравоохранения. Увеличить число мест в детских садах города возможно путем расширения практики формирования сети семейных детских садов, уплотнения групп в действующих дошкольных образовательных учреждениях. Использование института партнерства власти и бизнеса позволит также решить многие городские проблемы. Для этого местным органам власти целесообразно принять соответствующую нормативно-правовую базу и разра-

ботать комплексную систему поддержки совместных инвестиционных проектов.

Для достижения целей и приоритетов регионального развития необходимо согласованное взаимодействие субъекта РФ и муниципальных образований. Устойчивость социально-экономического развития территорий в значительной мере зависит от политики субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям. В ходе выполнения НИР в ИСЭРТ РАН была разработана методика оценки эффективности региональной территориальной политики [5]. Проведенные расчеты на материалах Вологодской области свидетельствуют о том, что эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов в 2012 – 2013 гг., в целом выросла по сравнению с 2009 годом и характеризуется уровнем выше среднего, хотя по сравнению с 2010 годом отмечается снижение. В то же время эффективность отраслевой региональной политики оценена главами всех муниципалитетов на уровне ниже среднего. При этом оценки эффективности региональной политики, данные главами городских и сельских поселений, ниже аналогичных оценок глав районов. Это обусловлено тем, что органы государственной власти региона взаимодействуют преимущественно с районами.

В целях повышения эффективности взаимодействия и согласования деятельности органов государственной власти субъекта РФ и крупных муниципальных образований (районов и городских округов) предложено создать на территории Вологодской области управленческие округа. Разработан механизм функционирования округов, определены функции и критерии эффективности деятельности куратора округа. Обоснована целесообразность создания при Правительстве области совещательного межведомствен-

ного органа – Координационного совета по развитию муниципальных образований, определены его функции и порядок формирования, роль в разработке и реализации политики субъекта РФ по развитию муниципалитетов [5].

С середины 2000-х годов в России значительное внимание уделяется необходимости повышения качества и эффективности государственного и муниципального управления, оценке эффективности деятельности органов власти всех уровней. Нормативно-правовыми актами РФ и субъектов РФ утверждены соответствующие методики и подходы к мониторингу и оценке эффективности, определены ее критерии и показатели. Однако большинство из них не лишено недостатков. Эти вопросы начали рассматриваться в 2000-е годы и в исследованиях ИСЭРТ РАН: была разработана методика оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципального образования (апробирована на материалах города Вологды), учитывающая не только результаты социально-экономического развития города, его бюджетную обеспеченность, оценку работы аппарата управления, но и результаты оценки населением условий проживания в городе [12].

В 2010-е годы для оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований сотрудниками ИСЭРТ РАН разработан и несколько иной подход (методика), который заключается в сопоставлении уровня социально-экономического развития территорий и их потенциала и в определении на основе этого уровня эффективности [7]. Одним из направлений повышения эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований может стать организация территориального общественного самоуправления (ТОС), а также

применение механизма самообложения граждан как форм повышения эффективности участия населения в местном самоуправлении, внедрение механизмов муниципально-частного партнерства, наличие эффективного механизма районно-поселенческого взаимодействия.

Важной особенностью многих проводимых в ИСЭРТ РАН исследований в сфере управления развитием территорий является их практическая направленность. Так, для города Вологды выполнялись научно-исследовательские работы по разработке:

- стратегии развития инвестиционно-потенциала и привлечения инвестиций в экономику города до 2020 года (2010 г.);
- стратегии развития потребительского рынка г. Вологды (2010 г.) [14];
- стратегии развития промышленности города (2011 г.);
- направлений развития малоэтажного жилищного строительства (2011 г.) [24];
- концепции развития бытового обслуживания населения города на 2012-2020 годы (2012 г.) [10];
- комплексного плана создания и развития промышленного парка «Восток» до 2022 год (2013 г.);
- концепции «ИКТ-кластер «Вологда-ИТ-град» (2013 г.);
- стратегии развития строительной индустрии в г. Вологде до 2025 г. (2015 г.);
- стратегии социальной ответственности бизнеса в г. Вологде на период до 2025 года (2015 г.) и другие.

За 1990 – 2015 гг. сотрудниками Института были также разработаны стратегии (концепции) социально-экономического

развития Грязовецкого, Череповецкого, Сямженского, Сокольского, Бабаевского, Вологодского районов Вологодской области и г. Вологды. Проведенный глубокий анализ социально-экономического развития этих муниципальных образований позволил выявить проблемы, определить приоритеты, механизмы обеспечения их устойчивого развития на долгосрочную перспективу, разработать мероприятия по совершенствованию управления.

Несколько слов о перспективах исследований. За 25-летнюю историю Института социально-экономического развития территорий РАН накоплен значительный опыт и сформирован научный и практический задел для выполнения качественных исследований, охватывающих большинство аспектов социально-экономического развития территорий (муниципальных образований). Предложения и разработанные сотрудниками института рекомендации активно применяются и реализуются в практике управления многих муниципальных образований Вологодской области и могут быть с успехом применены и для территорий других регионов. И это главный результат, свидетельствующий об эффективности выполняемых в данном направлении исследований, которое имеет также и значительные перспективы, касающиеся разработки систем моделирования социально-экономического развития муниципальных образований и их потенциала, разработки методов и инструментов активизации развития сельских территорий, формирования институтов развития на муниципальном уровне и другие.

ЛИТЕРАТУРА²

1. Амелин, Д. Е. Местное самоуправление в региональном развитии [Текст] / Д. Е. Амелин. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 182 с.
2. Воробьева, Т. А. Муниципальные ГИС: информационное обеспечение экологического контроля [Текст] / Т. А. Воробьева, В. С. Поливанов, М. М. Поляков, под ред. М. М. Поляков. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 250 с.
3. Ворошилов, Н. В. Институт местного самоуправления сегодня (по материалам опроса глав муниципальных образований Вологодской области) [Текст] / Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 1 (75). – С. 49–62.
4. Ворошилов, Н. В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / Н. В. Ворошилов, Е. С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54–69.
5. Ворошилов, Н. В. Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований [Текст] / Н. В. Ворошилов // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2014. – № 7 (60). – С. 54–59.
6. Ворошилов, Н. В. Тенденции и проблемы развития муниципальных районов Вологодской области [Электронный ресурс] / Н. В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1. – Режим доступа : <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3489>
7. Ворошилов, Н. В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке [Текст] / Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 3 (77). – С. 143–159.
8. Зачесов, А. А. Проблемы повышения комфортности проживания в крупном городе [Текст] / А. А. Зачесов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 2 (76). – С. 73–86.
9. Ильин, В. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В. Ильин, Т. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3. – С. 7–18.
10. Концепция развития бытового обслуживания населения муниципального образования «Город Вологда» на 2012 – 2020 годы [Текст] : проект / Т. В. Воронцова, А. С. Барабанов. – Вологда, 2012. – 51 с.
11. Моногород: управление развитием [Текст] / Т. В. Ускова, Л. Г. Иогман, С. Н. Ткачук, А. Н. Нестеров, Н. Ю. Литвинова, под ред. Т. В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2012. – 220 с.
12. Оценка эффективности управления социально-экономическим развитием муниципального образования [Текст] : отчет о НИР / исполн. Т. В. Ускова, Э. О. Орлова, Д. Е. Амелин, М. Н. Рогозина. – Вологда, 2006. – 73 с.
13. Переход к рынку и местное самоуправление (Грязовецкий район в условиях перехода к рыночным отношениям) [Текст] / В. А. Ильин, А. А. Пашко, М. Ф. Сычев, И. Л. Браузе. – 2-е изд., доп. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 1998. – 63 с.
14. Потребительский рынок города: состояние и перспективы [Текст] : монография / Т. В. Ускова, О. И. Попова, Т. В. Воронцова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2012. – 111 с.
15. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / В. А. Ильин, М. Ф. Сычев, К. А. Гулин ; под ред. В. А. Ильина. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.
16. Районная экономика: вчера, сегодня, завтра [Текст] / В. А. Ильин, В. И. Чирков. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 123 с.
17. 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.
18. Сычев, М. Ф. Районное звено: экономика и управление [Текст] / М. Ф. Сычев, П. М. Советов, А. А. Пашко. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2000. – 65 с.
19. Ускова, Т. В. Индикативное планирование развития муниципальных образований [Текст] / Т. В. Ускова. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2003. – 158 с.
20. Ускова, Т. В. Конкурентоспособность города: методологические основы и инструментальный аппарат обеспечения [Текст] : препринт / Т. В. Ускова, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 60 с.
21. Ускова, Т. В. Мониторинг развития муниципальных образований [Текст] / Т. В. Ускова, А. Н. Зуев, А. А. Смирнов ; под ред. В. А. Ильин. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2002. – 126 с.

² В список литературы включены работы сотрудников ИСЭРТ РАН, в которых представлены результаты исследований по тематике, анализируемой в настоящей статье.

22. Ускова, Т. В. Пространственное развитие территорий: состояние, тенденции, пути снижения рисков [Текст] / Т. В. Ускова // Проблемы развития территории. – 2015. – № 1. – С. 7–15.
23. Ускова, Т. В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] : монография / Т. В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.
24. Ускова, Т. В. Экономическое развитие крупного города: состояние, проблемы, перспективы [Текст] : монография / Т. В. Ускова, А. Н. Чекавинский, Е. В. Лукин. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 128 с.
25. Экономика сельского района: состояние и перспективы [Текст] / В. А. Ильин, А. В. Гордеев, Т. В. Ускова, М. Ф. Сычев, К. А. Гулин [и др.]. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2007. – 270 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.

Voroshilov N.V.

MANAGEMENT OF DEVELOPMENT OF TERRITORIES: PROBLEMS AND METHODOLOGICAL SUPPORT

The transformation of Russia's economic and political system in the 1990s was accompanied by growing problems in the development of the country as a whole and in its regions and municipalities. There emerged a necessity to develop theoretical and methodological foundations and practical recommendations on managing the development of territories, the need for a deeper analysis of trends and issues of socio-economic development under new market conditions. This research area has become a priority in the activities of the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences founded in Vologda in 1990. During the 25-year history of the Institute, its staff carried out a large number of research works in the field of analysis and management of socio-economic development of municipalities; several of these works were commissioned by the municipal authorities. Various techniques and methodological approaches were developed and tested, they include the assessment of the level and differentiation of socio-economic development of municipalities, the point-rating method for assessing the development potential of municipalities, the methodology for assessing the level of city competitiveness, for calculating gross city product, the effectiveness of socio-economic development of municipalities, the effectiveness of regional development policies of municipalities, the calculation of the index of comfort of living in the city. Besides, comprehensive monitoring studies are carried out, they include the monitoring of living conditions in the city of Vologda (based on the sociological survey of its residents) and the monitoring of reforming local government in the Vologda Oblast (on the basis of the poll of municipal entities heads). The recommendations and proposals of the Institute are reflected in the strategic and normative acts of the regional authorities and bodies of local government of the Vologda Oblast. This article summarizes the findings of the research carried out at the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the Russian Academy of Sciences and aimed to solve the issues of socio-economic development of municipalities. Main research findings are usually published in monographs and articles of the Institute staff, references to the most important of these works are presented in the list of references at the end of the paper.

Municipal entity, socio-economic development, management of development of territories, history of ISED T RAS, scientific research.

REFERENCES

1. Amelin D. E. *Mestnoe samoupravlenie v regional'nom razviti* [Local government in regional development]. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2006. 182 p.
2. Vorob'eva T. A., Polivanov V. S., Polyakov M. M. *Munitsipal'nye GIS: informatsionnoe obespechenie ekologicheskogo kontrolya* [Municipal GIS: information support of environmental control]. Ed. by M. M. Polyakov. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2006. 250 p.
3. Voroshilov N. V. Institut mestnogo samoupravleniya segodnya (po materialam oprosa glav munitsipal'nykh obrazovaniy Vologodskoi oblasti) [Local government institute today (according to the poll of heads of municipal entities in the Vologda Oblast)]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 1 (75), pp. 49–62.
4. Voroshilov N. V., Gubanova E. S. Otsenka urovnya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy Vologodskoi oblasti [Assessment of the level of socio-economic development in municipal formations of the Vologda Oblast]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2014, no. 6 (36), pp. 54–69.
5. Voroshilov N. V. Otsenka effektivnosti regional'noi politiki po razvitiyu munitsipal'nykh obrazovaniy [Evaluating the effectiveness of regional policy on the development of municipal formations]. *Vestnik Cherepovetskogo gosudarstvennogo universiteta* [Bulletin of Cherepovets State University], 2014, no. 7 (60), pp. 54–59.
6. Voroshilov N. V. Tendentsii i problemy razvitiya munitsipal'nykh raionov Vologodskoi oblasti [Trends and problems in the development of the Vologda Oblast municipal districts]. *Voprosy territorial'nogo razvitiya* [Territorial development issues], 2014, no. 1. Available at: <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3489>
7. Voroshilov N. V. Effektivnost' munitsipal'nogo upravleniya: sushchnost' i podkhody k otsenke [Effectiveness of municipal administration: the essence and approaches to its evaluation]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 3 (77), pp. 143–159.
8. Zachesov A. A. Problemy povysheniya komfortnosti prozhivaniya v krupnom gorode [The issues to enhance comfortable living conditions in Vologda]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 2 (76), pp. 73–86.
9. Ilyin V., Uskova T. Metody preodoleniya prostranstvennoi sotsial'no-ekonomicheskoi differentsiatsii [Methods of overcoming the spatial socio-economic differentiation]. *Federalizm* [Federalism], 2012, no. 3, pp. 7–18.
10. Vorontsova T. V., Barabanov A. S. *Kontseptsiya razvitiya bytovogo obsluzhivaniya naseleniya munitsipal'nogo obrazovaniya "Gorod Vologda" na 2012 – 2020 gody: proekt* [The concept for development of public services in the municipal entity "the city of Vologda" for 2012 – 2020: draft]. Vologda, 2012. 51 p.
11. Uskova T. V., Iogman L. G., Tkachuk S. N., Nesterov A. N., Litvinova N. Yu. *Monogorod: upravlenie razvitiem* [Single-industry town: development management]. Ed. by T. V. Uskova. Vologda: ISERT RAN, 2012. 220 p.
12. *Otsenka effektivnosti upravleniya sotsial'no-ekonomicheskimi razvitiem munitsipal'nogo obrazovaniya: otchet o NIR* [Assessment of management efficiency of socio-economic development of the municipality: research report]. Prepared by T. V. Uskova, E. O. Orlova, D. E. Amelin, M. N. Rogozina. Vologda, 2006. 73 p.
13. Ilyin V. A., Pashko A. A., Sychev M. F., Brauze I. L. *Perekhod k rynku i mestnoe samoupravlenie (Gryazovetskii raion v usloviyakh perekhoda k rynochnym otnosheniyam)* [Transition to a market economy and local self-government (Gryazovetsky District in the conditions of transition to market relations)]. 2nd edition, supplemented. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 1998. 63 p.
14. Uskova T. V., Popova O. I., Vorontsova T. V. *Potrebitel'skii rynek goroda: sostoyanie i perspektivy: monografiya* [Consumer market: state and prospects: monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2012. 111 p.
15. Ilyin V. A., Sychev M. F., Gulin K. A. *Prostranstvennye aspekty razvitiya regiona* [Spatial aspects of region's development]. Ed. by V. A. Ilyin. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2008. 298 p.
16. Ilyin V. A., Chirkov V. I. *Raionnaya ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [District economy: yesterday, today, tomorrow]. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2002. 123 p.
17. Uskova T. V., Voroshilov N. V., Gutnikova E. A., Kozhevnikov S. A. *Sotsial'no-ekonomicheskie problemy lokal'nykh territorii: monografiya* [Socio-economic issues of the local territories: monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 196 p.

18. Sychev M. F., Sovetov P. M., Pashko A. A. *Raionnoe zveno: ekonomika i upravlenie* [District link: economy and management]. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2000. 65 p.
19. Uskova T. V. *Indikativnoe planirovanie razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy* [Indicative planning of development of municipal entities]. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2003. 158 p.
20. Uskova T. V., Gutnikova E. A., Kozhevnikov S. A. *Konkurentosposobnost' goroda: metodologicheskie osnovy i instrumental'nyi apparat obespecheniya: preprint* [Competitiveness of the city: methodological framework and tools for support: preprint]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 60 p.
21. Uskova T. V., Zuev A. N., Smirnov A. A. *Monitoring razvitiya munitsipal'nykh obrazovaniy* [Monitoring of development of municipal entities]. Ed. by V. A. Ilyin. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2002. 126 p.
22. Uskova T. V. Prostranstvennoe razvitie territorii: sostoyanie, tendentsii, puti snizheniya riskov [Spatial development of territories: state, trends, ways of reducing risks]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of territory's development], 2015, no. 1, pp. 7–15.
23. Uskova T. V. *Upravlenie ustoichivym razvitiem regiona: monografiya* [Management of sustainable development of the region: monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2009. 355 p.
24. Uskova T. V., Chekavinskii A. N., Lukin E. V. *Ekonomicheskoe razvitie krupnogo goroda: sostoyanie, problema, perspektivy: monografiya* [Economic development of the city: current state, problems, prospects: monograph]. Vologda: ISERT RAN, 2013. 128 p.
25. Ilyin V. A., Gordeev A. V., Uskova T. V., Sychev M. F., Gulin K. A. et al. *Ekonomika sel'skogo raiona: sostoyanie i perspektivy* [Economy of the rural area: current state and prospects]. Vologda: VNKTs TsEMI RAN, 2007. 270 p.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

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