

УДК 332.1

Проблемы и перспективы саморазвития локальных территорий

*Ворошилов Н.В., младший научный сотрудник
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук»*

E-mail: niks789@yandex.ru

Россия, Вологда

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы и факторы саморазвития локальных территорий (муниципальных образований) в Российской Федерации, обозначены основные пути, направления его обеспечения, а также методические подходы к анализу саморазвития территорий (в том числе на основе использования данных анкетных опросов глав муниципалитетов). Показано, что в настоящее время в России сохраняется слабая финансово-экономическая самостоятельность муниципалитетов, что не позволяет говорить о саморазвитии большинства из них. На примере Вологодской области показано, что саморазвивающимися можно назвать лишь городские округа региона и 5-6 муниципальных районов, прилегающих к данным округам.

Ключевые слова: саморазвитие, социально-экономическое развитие, бюджет, муниципальные образования, анкетный опрос, Вологодская область.

Annotation. In the article problems and factors of self-development of local territories (municipalities) in the Russian Federation are considered, the main ways, directions of its maintenance, and also methodical approaches to the analysis of territories self-development (including using questionnaires of heads of municipalities) are outlined. It is shown that at present in Russia the weak financial and economic independence of municipalities remains, which does not allow to speak about the self-development of most of them. The example of the Vologda region shows that only urban districts of the region and 5-6 municipal districts adjacent to these districts can be called self-developing.

Key words: self-development, social and economic development, budget, municipal formations, questionnaire survey, Vologda region.

Одной из важнейших задач любого государства является обеспечение сбалансированного пространственного развития страны, необходимой самостоятельности органов власти регионов и местного самоуправления в обеспечении условий для развития территорий, жизнедеятельности населения. Данная задача должна решаться преимущественно за счёт внутренних ресурсов и факторов развития территорий при оптимальном использовании привлечённых ресурсов, что характеризует саморазвитие региона (субъекта РФ) или локальной территории (муниципального образования). Важность решения данных вопросов актуализируется в настоящее время в России. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»

данная политика осуществляется в соответствии с такими принципами, как реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления своих полномочий, установленных Конституцией РФ и федеральными законами; дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей. А одними из ключевых её задач являются инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы посредством выявления и анализа экономической специализации и перспективных конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований; совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала.

В связи с вышеобозначенным актуальной научной задачей является исследование факторов, проблем и перспектив обеспечения саморазвития муниципальных образований.

Вопросы саморазвития территориальных экономических систем уже давно являются предметом дискуссий представителей различных научных направлений. Значительный вклад в теорию устойчивого саморазвития экономических систем внесли представители американской неоклассической школы П. Самуэльсон, Р. Солоу. В настоящее время в трудах зарубежных ученых вопросы саморазвития территорий (self-development) рассматриваются также и в контексте самоорганизации, самодостаточности, самореализации. В Китае задача по обеспечению саморазвития территорий является частью государственной политики. Декларируется необходимость внедрения специальной политики, чтобы помочь обедневшим регионам повысить их способность к саморазвитию путем предоставления финансовых субсидий, инвестиций в проекты развития науки, технологий и образования, улучшения экологической обстановки [11].

Исследования, посвященные изучению динамики территориальных систем, проводились представителями советской экономико-географической школы Б.Б. Родоманом, В.Л. Каганским, О.П. Литовкой. В настоящее время теория саморазвития территориальных систем представлена в трудах российских ученых Е.А. Абрамовой, А.И. Татаркина, Д.А. Татаркина, А.А. Пороховского, Е.Л. Аношкиной, С.В. Дорошенко, В.В. Казакова, А.Ф. Пасынкова, И.А. Тажитдинова, А.М. Чернецкого, М.В. Глазырина, Г.В. Тюрина и др.

Так, В.В. Казаков [8] под саморазвитием муниципального образования как социально-экономической системы понимает состояние данной системы, при котором она воспроизводит результаты по всем направлениям функционирования в расширенном объеме, способные обеспечить ее развитие как в настоящем, так и в будущем за счет собственных и (или) привлеченных на возмездной основе ресурсов. Саморазвитие может

обеспечиваться не только за счет собственных внутрирегиональных (внутримуниципальных) ресурсов в режиме «самофинансирования», но и за счет заемных ресурсов. Проблема в данном случае заключается в обосновании максимально допустимого объема заемных ресурсов, не допуская своего рода банкротства региона (муниципалитета) [8].

С позиции системного подхода, саморазвитие муниципального образования (локальной территории) следует рассматривать как максимально полное использование местных и привлеченных ресурсов с целью создания благоприятных условий жизнедеятельности населения данной территории в ближайшей и долгосрочной перспективе [9].

Саморазвитие локальной территории формируется под воздействием двух групп факторов: базовых и специфических.

Базовые факторы (факторы «первой и второй природы»):

- экономико-географическое положение муниципалитета;
- уровень накопленного экономического потенциала (природно-ресурсного, производственно-технического и др.) муниципалитета;
- уровень развития человеческого капитала (способности, знания, навыки, состояние здоровья, миграция, мобильность и адаптивность населения, денежные доходы населения и т.д.) в муниципалитетах;
- агломерационные процессы на территории региона;
- степень развития в регионе рыночной инфраструктуры и институциональной среды;
- степень развития в муниципалитете производственной (транспортной, коммунальной, общехозяйственной, инновационной) и социальной инфраструктуры

Специфические факторы:

- макроэкономическая ситуация в мире и в стране;
- положение страны в системе мировых экономических и политических отношений;
- деятельность хозяйствующих субъектов муниципалитета;
- пространственная и отраслевая структура хозяйства региона;
- система расселения в регионе;
- «теневой сектор» экономики региона;
- федеральная нормативно-правовая база, региональная нормативно-правовая база, нормативно-правовая база муниципальных образований;
- действующий механизм государственного регулирования экономики
- система межбюджетных отношений в стране и в субъекте Федерации;
- социально-экономическая политика субъекта Федерации;
- социально-экономическая политика органов местного самоуправления;
- взаимодействие между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления (неформальные и неформальные отношения);
- межмуниципальные (производственные, культурные, организационные и иные) связи;

– эффективность деятельности органов местного самоуправления.

В качестве методов оценки факторов и уровня саморазвития территорий в зарубежных и российских исследованиях используются экспертные оценки, SWOT и PEST-анализ, расчёт интегрального показателя уровня саморазвития. Так, сотрудниками Института экономики УрО РАН (Е. А. Захарчук, А. Ф. Пасынков и др.) [5] предложено три критерия, по которым можно оценить способность того или иного региона к саморазвитию.

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

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

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

Однако для выявления саморазвивающихся муниципальных образований первый и третий критерий не применимы в связи с отсутствием соответствующей статистической базы. Отсюда критерием для выявления саморазвивающихся муниципалитетов может быть превышение темпов роста (абсолютных и среднегодовых) значений показателей в муниципалитете по сравнению со средним значением по субъекту РФ в течение длительного периода.

В Вологодской области основной объем (85,3%) отгрузки промышленной продукции приходился по итогам 2016 года на городские округа Вологду и Череповец, а промышленный потенциал районов крайне низкий. Поэтому данная сфера фактически не является фактором саморазвития районов области, в отличие от сельскохозяйственного производства, которое распространено в той или иной мере во всех муниципалитетах региона. В таблице 1 представлены среднегодовые темпы роста физических объемов сельскохозяйственной продукции за 2000–2016 гг. в муниципальных районах Вологодской области, а также абсолютный прирост объемов за данный период.

Таблица 1 – Темпы роста физических объёмов сельскохозяйственного производства в районах Вологодской области за 2000-2016 гг.

Район	Темп роста значений показателя за весь период, %	Δ среднеобл*, п.п.	Среднегодовой темп роста значений показателя, %	Δ среднеобл*, п.п.
Бабаевский	24,8	-52,4	91,6	-6,7
Бабушкинский	32,8	-44,4	93,3	-5,1
Белозерский	43,1	-34,1	94,9	-3,5
Вашкинский	34,6	-42,6	93,6	-4,8
Великоустюгский	61,8	-15,4	97,0	-1,4
Верховажский	47,7	-29,5	95,5	-2,9
Вожегодский	39,4	-37,7	94,4	-4,0
Вологодский	102,2	+25,0	100,1	+1,7
Вытегорский	26,8	-50,4	92,1	-6,3
Грязовецкий	111,8	+34,6	100,7	+2,3
Кадуйский	44,5	-32,7	95,1	-3,3
Кирилловский	78,4	+1,2	98,5	+0,1
Кичм.-Городецкий	40,3	-36,9	94,5	-3,9
Междуреченский	71,2	-6,0	97,9	-0,5
Никольский	44,4	-32,7	95,1	-3,3
Нюксенский	31,8	-45,4	93,1	-5,3
Сокольский	61,1	-16,1	97,0	-1,4
Сямженский	30,6	-46,6	92,9	-5,5
Тарногский	53,5	-23,7	96,2	-2,2
Тотемский	80,1	+2,9	98,6	+0,2
Усть-Кубинский	45,5	-31,7	95,2	-3,2
Устюженский	98,8	+21,6	99,9	+1,5
Харовский	41,1	-36,1	94,6	-3,8
Чагодощенский	53,8	-23,4	96,2	-2,2
Череповецкий	68,7	-8,5	97,7	-0,7
Шекснинский	95,0	+17,8	99,7	+1,3
По области	77,2	-	98,4	-

* Δ – Превышение (отставание) темпов роста показателя в районе по сравнению со средним по области значением.

Здесь и в таблице 2 рассчитано по: Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Основные характеристики территорий области. 2000-2016: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2017. – 185 с.

Данные таблицы 1 свидетельствуют о том, что более высокие темпы роста объёмов сельскохозяйственной продукции за 2000–2016 гг. наблюдались в 6 районах области (Вологодском, Грязовецком, Кирилловском, Тотемском, Устюженском, Шекснинском). Соответственно эти районы являются в определенном смысле саморазвивающимися.

Вторым и наиболее важным критерием саморазвития может быть бюджетная самостоятельность муниципальных образований: доля

собственных доходов в структуре доходов местного бюджета и уровень дотационности бюджета.

В 2016 году по сравнению с 2006 годом во всех муниципальных районах Вологодской области (за исключением Великоустюгского) увеличилась доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в общем объеме доходов районного бюджета, однако в среднем по городским округам она сократилась на 21 п. п. (табл. 2).

Таблица 2 – Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов муниципальных районов и городских округов Вологодской области в 2006-2016 гг., %

Район (городской округ)	2006 г.	2009 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г. к 2009 г., п.п.	2016 г. к 2006 г., п.п.
Бабаевский	21,5	31,4	42,4	26,9	32,9	41,6	10,3	20,1
Бабушкинский	11,3	26,2	30,9	21,3	22,0	29,5	3,3	18,2
Белозерский	21,7	15,4	29,2	25,6	25,5	34,3	18,9	12,5
Вашкинский	12,4	11,9	24,5	22,7	26,8	33,7	21,8	21,3
Великоустюгский	22,4	19,6	41,3	26,6	25,9	18,2	-1,4	-4,2
Верховажский	14,1	13,1	30,9	22,4	29,7	39,2	26,2	25,1
Вожегодский	12,2	11,3	28,6	27,2	28,5	40,9	29,6	28,7
Вологодский	20,4	19,3	33,7	38,1	34,4	48,8	29,5	28,4
Вытегорский	19,7	18,5	35,3	30,7	28,9	37,5	19,0	17,8
Грязовецкий	22,8	22,6	35,2	27,1	29,7	35,7	13,1	13,0
Кадуйский	19,8	19,1	38,6	29,9	28,1	34,2	15,1	14,4
Кирилловский	20,7	21,3	35,3	26,5	29,0	32,8	11,5	12,1
Кичм.-Городецкий	12,8	13,0	29,5	24,2	23,7	34,9	21,9	22,1
Междереченский	8,5	13,0	18,4	19,8	22,5	37,2	24,2	28,7
Никольский	10,8	15,1	25,4	21,7	23,8	32,2	17,1	21,4
Нюксенский	16,4	17,6	34,9	19,5	34,3	42,2	24,5	25,7
Сокольский	26,5	21,8	39,2	27,4	28,0	30,7	8,9	4,2
Сямженский	11,9	16,1	34,2	29,0	29,2	39,6	23,5	27,8
Тарногский	14,2	18,7	25,5	23,3	26,2	35,5	16,8	21,3
Тотемский	19,5	21,5	38,7	27,4	39,5	40,0	18,5	20,5
Усть-Кубинский	10,7	20,0	23,4	22,2	16,7	27,0	7,0	16,3
Устюженский	9,1	15,9	32,5	32,0	30,1	42,8	26,9	33,6
Харовский	15,1	10,7	30,2	27,9	27,4	26,9	16,2	11,8
Чагодощенский	16,9	20,6	35,4	28,7	24,6	32,1	11,5	15,2
Череповецкий	23,9	23,0	43,6	38,5	42,4	50,5	27,5	26,6
Шекснинский	31,8	27,5	44,2	28,4	36,6	45,3	17,8	13,6
<i>В среднем по районам</i>	<i>18,9</i>	<i>19,9</i>	<i>35,1</i>	<i>28,0</i>	<i>29,6</i>	<i>34,9</i>	<i>15,1</i>	<i>16,0</i>
г. Вологда	70,2	68,4	48,2	39,6	42,3	45,6	-22,8	-24,7
г. Череповец	62,5	58,1	52,0	42,5	46,7	46,1	-12,0	-16,3
<i>В среднем по округам</i>	<i>66,5</i>	<i>62,7</i>	<i>50,0</i>	<i>41,0</i>	<i>44,5</i>	<i>45,9</i>	<i>-16,8</i>	<i>-20,6</i>

Вместе с тем весь анализируемый период наполняемость бюджетов более чем на 50% зависела от поступлений из областного бюджета, то с точки зрения финансовой самостоятельности *не приходится говорить о возможности саморазвития ни одного района и городских округа Вологодской области.*

Что касается ситуации с местными бюджетами в целом по стране, то по итогам 2017 г. 48,1% общего объёма доходов всех местных бюджетов России аккумулировалось в городских округах, 39,8% – в муниципальных районах (табл. 3). На сельские поселения приходится 5,2% доходов, хотя больше всего образовано именно сельских поселений (около 18 тыс. единиц).

Таблица 3 – Динамика доходов бюджетов муниципальных образований России за 2006-2017 гг., млн. руб.

Вид муниципального образования	2006 г.	2009 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2017 г. к 2006 г., раз	2017 г. к 2009 г., раз
Городские и сельские поселения	88988,5	242427,5	352998,9	348682,7	367284,8	4,13 (0,81*)	1,52 (0,85)
Муниципальные районы	611703,7	981675,6	1440907,4	1467789,5	1532911,1	2,51 (0,49)	1,56 (0,88)
Городские округа	715434,0	1153651,3	1684229,2	1743844,6	1851835,8	2,59 (0,51)	1,61 (0,90)
Внутригородские МО городов федерального значения	5047,6	10218,5	22261,1	24367,4	27611,9	5,47 (1,08)	2,70 (1,52)
Местные бюджеты (2006 г.**)	102486,6	-	-	-	-	-	-
Внутригородские районы	-	-	-	1926,2	2242,6	-	-
Городские округа с внутригородским делением				61552,4	67318,5	-	-
Все МО	1523660,4	2387972,9	3500396,6	3648162,8	3849204,7	2,53 (0,50)	1,61 (0,91)

* В скобках представлен темп роста значений показателя в сопоставимых ценах (с учётом индекса потребительских цен).

** Бюджеты муниципальных образований, не относившихся в 2006 г. к поселениям, районам или городским округам.

Здесь и в таблице 4 рассчитано по: Отчёты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>

За 2006-2017 гг. наибольшую динамику показали доходы местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения (рост составил 5,5 раза), а также поселений (рост составил 4,1 раза), за 2009-2017 гг. – бюджеты внутригородских муниципальных образований (2,7 раза), а также районов и городских округов (1,6 раза; табл. 3). Однако в сопоставимых ценах (с учётом индекса потребительских цен) по сравнению с 2009 г. отмечается снижение доходов всех местных бюджетов (за исключением внутригородских территорий городов федерального значения): в среднем по России – на 9%. При этом следует отметить, что число вопросов местного значения муниципальных образований увеличилось за 10 лет в полтора раза (за исключением сельских поселений), увеличилось и количество переданных на местный уровень государственных полномочий. Эти факты свидетельствуют, что у органов местного самоуправления стало меньше возможностей, финансовых ресурсов для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения.

Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов местных бюджетов весь анализируемый период не превышала 60% (за исключением внутригородских территорий) общего объёма доходов (табл. 4). Минимальное значение данного показателя в 2017 г. отмечалось в муниципальных районах (26%). Кроме того, настораживает тот факт, что к 2017 г. по сравнению с 2009 г. данный показатель заметно снизился в городских округах: в целом по стране на 10,0 п.п.

Таблица 4 – Доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджетов муниципальных образований России за 2006-2016 гг. в общем объёме доходов, %

Вид муниципального образования	2006 г.	2009 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2017 г. к 2006 г., п.п.	2017 г. к 2009 г., п.п.
Сельские поселения	-	-	-	40,7	41,4	-	-
Городские поселения	-	-	-	58,6	57,4	-	-
Городские и сельские поселения	33,3	40,6	48,5	48,6	48,6	+15,4	+8,0
Муниципальные районы	27,6	24,9	25,2	26,0	25,9	-1,7	+1,0
Городские округа	49,6	51,6	43,3	42,3	41,6	-8,0	-10,0
Внутригородские МО городов федерального значения (ВМОГФЗ)	77,0	55,0	75,7	75,4	73,2	-3,8	+18,2
Местные бюджеты (2006 г.)	46,4	-	-	-	-	-	-
Внутригородские районы	-	-	-	33,1	47,4	-	-
Городские округа с внутригородским делением	-	-	-	41,6	41,7	-	-
Все МО	39,7	39,6	36,6	36,5	36,2	-3,4	-3,3

Большую часть собственных (налоговых и неналоговых) доходов местных бюджетов составляют не местные налоги, а отчисления от НДС: в 2017 г. в целом по всем муниципалитетам России он формировал 50,4% собственных доходов. В районах доля данного налога ещё выше – 63,1%, а самая низкая его доля в сельских поселениях – 21,0%. Этот налог объективно является одним из определяющих для развития всех муниципалитетов России. На его объём (размер налогооблагаемой базы) и собираемость могут непосредственно влиять и местные органы власти. В то же время местные налоги (налог на имущество физических лиц и земельный налог) не стали значимым фактором в формировании бюджетов муниципальных образований, так как в 2017 г. доля первого в объёме собственных доходов всех местных бюджетов страны составляла всего 2,8%, доля второго – 11,9%. Вместе с тем земельный налог является основой для формирования бюджетов сельских поселений: его доля в собственных доходах составила в 2017 г. 50,8%. За 2006-2017 гг. в среднем по городским и сельским поселениям страны его доля увеличилась на 20,6 п.п.

За 10 лет значительно выросли долговые обязательства муниципальных образований – почти в 3,5 раза (с 105,2 млрд. руб. в 2006 г. до 368,0 млрд. руб. в 2017 г.; табл. 5). На 1 января 2018 года объём долговых обязательств муниципальных образований составил 26,4% по отношению к объёму собственных (налоговых и неналоговых) доходов местного бюджета.

Тенденцией последних лет является заметное увеличение в структуре муниципального долга доли кредитов, полученных муниципалитетами в кредитных организациях, и сокращение доли муниципальных гарантий.

Таблица 5 – Динамика и структура долга муниципальных образований Российской Федерации в 2006-2017 гг.

Наименование показателя	2006 г.	2009 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2016 г. к 2006 г., %
Общий объём муниципального долга, млрд. руб.	105,16	134,87	342,07	364,33	367,98	349,9
Структура муниципального долга, %	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	-
- муниципальные ценные бумаги	10,90	5,28	2,97	4,25	5,73	-5,17 п.п.
- кредиты от кредитных организаций	32,92	45,15	60,08	62,25	65,55	32,63 п.п.
- бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы России	33,04	32,00	30,05	28,48	24,57	-8,47 п.п.
- муниципальные гарантии	21,68	17,10	6,88	5,01	4,15	-17,53 п.п.
- иные долговые обязательства	1,45	0,46	0,01	0,01	0,002	-1,45 п.п.
Составлено по: Объем и структура государственного долга субъектов Российской Федерации и долга муниципальных образований [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/ru/performance/public_debt/subdbt/						

Ситуация с ростом муниципальных заимствований ещё раз подчёркивает факт недостаточности собственной финансово-экономической базы муниципальных образований для самостоятельного и эффективного решения всех вопросов местного значения. Таким образом, в России сложилась неэффективная налогово-бюджетная система, которая предопределяет слабую собственную доходную базу местных бюджетов и низкий уровень их поддержки со стороны вышестоящих бюджетов.

В соответствии с финансово-экономическим обоснованием к Федеральному закону № 131-ФЗ, сделанным в 2003 году, оценка расходов местных бюджетов составляла 8,1 % от объема валового внутреннего продукта (ВВП). Поскольку после принятия указанного Федерального закона перечень полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения значительно расширился, то имеются все основания использовать данный показатель как базовый ориентир фактической стоимости расходных обязательств местных бюджетов по решению вопросов местного значения. Вместе с тем консолидированный объем доходов местных бюджетов в процентах к ВВП страны постоянно сокращается. Так, если в 1997 году данный объем составлял 10,9 % к ВВП, то в 2017 году – всего 4,2%.

Оценить степень саморазвития локальных территорий в общем виде можно с помощью оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований и их типологизации (группировки). Для этого нами были разработаны соответствующие методики для муниципальных районов и городских округов субъекта РФ [1], а также городских и сельских поселений муниципальных районов [2].

Результаты апробации данного методического инструментария на материалах Вологодской области позволяют утверждать, что основная экономическая активность концентрируется в двух городских округах области (города Вологда и Череповец) и в прилегающих к ним 5-6 районах области из 26. Половина районов области характеризуются низким или ниже средним уровнем социально-экономического развития. Следует также отметить, что во всех анализируемых районах отмечается значительная дифференциация в развитии поселений: наиболее развитым является, как правило, лишь одно поселение вокруг административного центра района.

Важным моментом является также определение ресурсов, факторов, которые влияют на саморазвитие территорий, то есть повышение самостоятельности муниципалитетов в обеспечении экономического роста, решения всех вопросов и проблем местного значения. На основе проведенного анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области¹ было закономерно выявлено, что ключевыми

¹ Для исследования проблем и перспектив реформы местного самоуправления Вологодским научным центром Российской академии наук (ФГБУН ВолНЦ РАН, ранее – ИСЭРТ РАН) с 2007 г. проводится анкетный опрос глав муниципальных образований Вологодской области. На вопросы анкеты (30–40 вопросов) ежегодно отвечают 160–210 глав муниципальных образований из 218–372-х, что позволяет обеспечить ошибку выборки 4–5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2017 года – по итогам 2016 года.

ресурсами саморазвития муниципалитетов являются земельный фонд; эффективно функционирующие сельхозпредприятия; предприятия (предприниматели), оказывающие финансовую и иную помощь в решении местных проблем; местные природные ресурсы (от 20 до 83% всех опрошенных глав указали именно на эти источники; табл. 6). Главы районов видят значительный потенциал также и в имеющихся на территории объектах историко-культурного наследия и иных туристических объектах, в эффективно функционирующих промышленных предприятиях.

Таблица 6 – Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос «Какие собственные ресурсы могут стать в Вашем муниципальном образовании источниками его саморазвития?» (в % от числа ответивших)

Наименование ресурса	Муниципальное образование		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Земельный фонд муниципалитета	76,5	40,0	83,3
Эффективно функционирующие сельхозпредприятия	64,7	20,0	54,8
Предприятия, предприниматели, оказывающие финансовую и иную помощь в решении местных проблем	35,3	30,0	51,2
Местные природные ресурсы	58,8	0,0	38,1
Высокий потенциал самоорганизации жителей и их активность в осуществлении МСУ, решения местных проблем	23,5	20,0	38,1
Эффективно функционирующая сеть учреждений социальной сферы (образование, здравоохранение, культура, социальная защита населения)	11,8	40,0	36,9
Выгодное экономико-географическое положение муниципалитета	29,4	40,0	34,5
Объекты историко-культурного наследия и иные туристические объекты	52,9	30,0	27,4
Эффективно функционирующие промышленные предприятия	58,8	50,0	26,2
Собственные доходы местного бюджета	17,6	20,0	21,4
Производственная, инженерная, коммунальная, социальная инфраструктура	41,2	50,0	17,9
Резервные (неиспользуемые) производственные мощности, площадки	29,4	30,0	11,9
Имеющаяся туристическая инфраструктура на территории муниципалитета (гостиницы, дома отдыха, гостевые дома, предприятия отдыха и развлечения, общественного питания, торговли, турфирмы и т.д.)	29,4	20,0	9,5
Кадровые ресурсы (квалифицированные специалисты в разных отраслях экономики, высокий уровень человеческого потенциала)	5,9	10,0	9,5

К ключевым факторам, сдерживающим эффективное управление развитием муниципалитетов, а соответственно и возможности саморазвития территорий, по мнению глав муниципальных образований, относятся следующие:

- недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);
- несовершенство законодательства в целом, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти;
- отсутствие механизмов учёта балансов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;
- пассивность местного населения;
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (зависимость от региональных органов управления, бюрократические препятствия, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории);
- ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета и наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления (табл. 7).

Таблица 7 – Факторы, мешающие эффективному управлению муниципальным развитием (в % от опрошенных глав муниципальных образований Вологодской области, выбравших вариант ответа «фактор очень значим»)

Фактор	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Дефицит собственных источников доходов	94,4	78,6	95,6
Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства	61,1	78,6	79,8
Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях	66,7	30,8	60,2
Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории	35,3	38,5	58,8
Бюрократические проволочки органов государственной власти	23,5	46,2	56,5
Пассивность местного населения	23,5	76,9	56,3
Зависимость от региональных органов управления	55,6	15,4	51,8
Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений	29,4	23,1	45,1
Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета	41,2	46,2	43,5
Отсутствие согласованности программных документов (на региональном и федеральном уровне),	17,6	16,7	41,2

направленных на развитие муниципалитетов			
Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (информации о налогоплательщиках и т.д.)	29,4	46,2	39,1
Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной, в первую очередь региональной власти	23,5	38,5	37,8

По мнению глав муниципалитетов, приоритетными направлениями, способствующими повышению уровня саморазвития муниципалитетов, являются (на них указали более 40% всех респондентов; табл. 8): закрепление за местными бюджетами дополнительных доходных источников; легализация «теневого бизнеса» на территории муниципалитета, ликвидация недоимки по платежам в бюджет; расширение полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования процессов экономического развития на местном уровне.

Таблица 8 – Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос «Реализация каких приоритетных направлений, на Ваш взгляд, способствует повышению уровня саморазвития Вашего муниципального образования (развития, решения вопросов местного значения преимущественно за счёт собственных средств и ресурсов)?» (в % от числа ответивших)

Наименование мероприятия	Муниципальное образование		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Возможное закрепление за местными бюджетами дополнительных доходных источников	76,5	90,0	87,5
Легализация «теневого бизнеса» на территории муниципалитета, ликвидация недоимки по платежам в бюджет	82,4	80,0	58,8
Устранение чрезмерного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти региона, а также контролирующих структур	35,3	10,0	47,5
Расширение полномочий органов местного самоуправления в сфере регулирования процессов экономического развития на местном уровне	41,2	50,0	40,0
Обеспечение сохранения, привлечения и закрепления квалифицированных кадров для экономики и социальной сферы муниципалитета	41,2	20,0	36,3
Адекватная оценка собственных ресурсов и возможностей развития муниципалитета	52,9	40,0	32,5
Повышение гражданской активности населения в обсуждении и решении местных проблем (ТОСы, некоммерческие организации)	11,8	50,0	21,3
Реализация мероприятий, направленных на повышение эффективности функционирования	23,5	0,0	17,5

системы муниципального управления			
Более активное развитие сотрудничества, в том числе хозяйственного, с другими муниципальными образованиями	5,9	20,0	10,0

Наиболее актуальными в настоящее время направлениями обеспечения саморазвития локальных территорий (муниципальных образований), на наш взгляд, являются следующие.

1. Создание благоприятных внешних управляемых условий. Для этого в первую очередь необходимо:

- провести инвентаризацию полномочий органов местного самоуправления: устранить нечеткие и неоднозначные формулировки; исключить дублирование полномочий между разными уровнями управления; обеспечить согласованность полномочий органов МСУ, определенных в 131-ФЗ, с полномочиями, обозначенными в иных федеральных законах;
- реализовать комплекс мер по укреплению финансово-экономических основ муниципальных образований, то есть обеспечить соответствие объема собственных и переданных полномочий закрепленным за этим уровнем власти объемом доходных источников бюджетов;
- устранить чрезмерный контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления;
- разработать и принять Концепцию или Стратегию развития института российского местного самоуправления, обозначить роль и механизмы развития муниципальных образований в Стратегии пространственного развития РФ и других документах стратегического планирования федерального и регионального уровня.

В качестве одного из направлений повышения финансово-экономической самостоятельности муниципалитетов может быть передача местным бюджетам налоговой ставки налога на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков) в размере 3%, суммы поступлений от которой зачисляются в федеральный бюджет (до 2017 г. в федеральный бюджет зачисляются поступления по ставке 2%), то это позволило бы увеличить в 2017 г. общий объем доходов местных бюджетов в целом по России на 378,8 млрд. руб. или на 9,8% (табл. 9). Вследствие этого доля собственных доходов местных бюджетов в целом по стране выросла бы с 36,2 до 42,0%. Поступления от данного налога позволят вывести ряд муниципалитетов на бездотационность, а также устранить дефицитность местных бюджетов.

Таблица 9 – Изменение параметров местных бюджетов Российской Федерации в 2017 г. в случае передачи отчислений от налога на прибыль по ставке 3% в местные бюджеты

Параметр бюджета	Существующая система	С учётом отчислений от налога на прибыль в местные бюджеты
Налог на прибыль организаций (за исключением консолидированных групп налогоплательщиков), зачисляемый в настоящее время в федеральный бюджет по соответствующим ставкам, млн. руб.	378839,1	
Доходы всего, млн. руб.	3849204,7	4228043,8
Собственные (налоговые и неналоговые) доходы, млн. руб.	1395017,4	1773856,6
Доля собственных доходов, %	36,2	42,0
Составлено по: Отчет о начислении и поступлении налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджетную систему Российской Федерации (форма № 1-НМ по состоянию на 01.01.2018, в разрезе субъектов Российской Федерации) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной налоговой службы. – Режим доступа: https://www.nalog.ru/html/sites/www.new.nalog.ru/docs/otchet/1nm010118reg.zip ; Отчёты об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального казначейства Российской Федерации. – Режим доступа: http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/		

2. Использование внутренних ресурсов и факторов развития муниципальных образований, повышение роли населения в управлении на местном уровне.

2.1. Формирование оптимального муниципально-территориального устройства

Одним из инструментов повышения уровня саморазвития локальных территорий может быть изменение муниципального устройства, то есть формирование экономически самостоятельных в полном смысле этого слова муниципалитетов с минимально достаточной ресурсной базой для эффективного решения всех вопросов местного значения. Вместе с тем в настоящее время зачастую проводится просто механическое объединение муниципальных образований (преимущественно сельских поселений) с учетом политической воли главы региона или муниципального района. Поэтому в большинстве случаев объединение муниципалитетов с низким уровнем развития практически не дает никакого положительного эффекта. Следовательно, все этапы преобразования муниципально-территориального устройства должны проводиться на основе проведения комплексного исследования реальной эффективности таких преобразований [3].

На примере Великоустюгского муниципального района Вологодской области в соответствии с предложенным алгоритмом было выработано 3 возможных варианта объединения поселений района [2], три четверти которых характеризуются уровнем социально-экономического развития ниже среднего и низким. Основные отличия в этих вариантах заключаются в

следующем: в первом предусматривается максимальное сокращение числа поселений (с 20 до 5), при этом ряд городских поселений объединен с сельскими поселениями; во втором – также объединены городские и сельские поселения, однако общее количество получившихся поселений чуть больше (8); в третьем – городские поселения не участвуют в объединении, все сельские поселения объединены в 5 новых поселений. В ходе анализа транспортной и пешей доступности, а также инфраструктурной обеспеченности предлагаемых к формированию на территории района поселений установлено, что все они будут соответствовать минимальным требованиям данных критериев.

Также рассматривался четвертый вариант изменения муниципально-территориального устройства в районе – преобразование муниципального района в единый городской округ Великоустюгский путем наделения городского поселения Великий Устюг статусом городского округа и одновременного объединения всех оставшихся поселений, входящих в состав района, с городским округом, а также упразднения всех поселений и самого района. В данном случае предполагается, что на основе органов местного самоуправления района сформируются органы МСУ городского округа, а в упраздненных поселениях часть работников будет сохранена. Таким образом, в ходе преобразования района в городской округ число работников органов местного самоуправления сократится на 98 человек, а экономия только на фонде оплаты труда составит 19,21 млн. руб.

2.2. Использование главного фактора саморазвития на локальном уровне – потенциала населения, его способностей к самоорганизации и самоуправлению.

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

Согласно данным мониторинга, проводимого Министерством юстиции [6], в 2016 году на территориях более 4,8 тысяч муниципальных образований, представляющих 76 субъектов Федерации, созданы 27,6 тысяч территориальных общественных самоуправлений. Наибольшее развитие движение ТОС получило в республиках Башкортостан, Бурятия и Марий Эл, Краснодарском крае (в данном регионе действуют 6,0 тыс. ТОС, охватывающих территории всех муниципалитетов), Архангельской, Белгородской, Воронежской, Кировской и Тамбовской областях.

Секрет успеха ТОС – в его поддержке со стороны региональных и местных властей. Отделы, созданные в органах местного самоуправления (Омск, Новосибирск, Киров, Рязань, Биробиджан, Сургут, Южно-Сахалинск, Благовещенск, Магадан, Магнитогорск, Долгопрудный, Самара, Нижний Новгород, Пермь), где ТОС, уже ряд лет активно поддерживаемые органами местного самоуправления, имеют помещения и оргтехнику и получают возможность на конкурсной основе реализовывать различные проекты. Размеры грантовой поддержки отдельных проектов колеблются от 50 до 500 тысяч рублей, а общие суммы грантовых конкурсов, которые являются важнейшим источником поддержки инициатив жителей, измеряются миллионами рублей. Ассоциации муниципалитетов, в частности Совет муниципальных образований Московской области, которые оказывают необходимую юридическую и организационную помощь. Некоммерческие фонды, координационные и иные коллегиальные структуры. Например, в Челябинске создан городской общественный фонд поддержки ТОС «Согласие», в Ангарске – координационные советы территорий, в Иркутске – ресурсные центры по развитию МСУ. Мощными институтами поддержки ТОС являются их ассоциации (например, Ассоциация ТОС в Ростове-на-Дону, Республике Коми, Хакасии, Ивановской, Воронежской и других областях) [10].

Анализ имеющихся в регионах и муниципалитетах России программ позволяет утверждать, что основными формами поддержки ТОС являются субсидии из регионального или местного бюджета на софинансирование проектов ТОС (например, Архангельская и Волгоградская области, города Архангельск, Волгоград, Ульяновск), субсидии на софинансирование проектов социально ориентированных некоммерческих организаций (Республика Коми), финансовые средства на обеспечение работы председателей ТОС (г. Котельнич Кировской области), субсидий на софинансирование местных социальных инициатив (Кировская область и г. Киров) [10].

В 2016 году было проведено 1555 местных референдумов в 10 субъектах Российской Федерации. В подавляющем большинстве случаев местные референдумы были связаны с введением механизма самообложения (1554 референдума). В то же наиболее распространенными формами гражданской активности являются собрания граждан (в 2016 г. проводились 85,9 тыс. раз) и публичные слушания (95,6 тыс. раз в 2016 г.). Несколько реже проводятся опросы граждан – 5,1 тыс. в 2016 г., а также конференции (собрания делегатов) – 5,5 тыс. в 2016 г. [6].

Согласно информации Министерства финансов РФ [7], отмечается продолжающийся рост поступлений в местные бюджеты средств самообложения граждан. В 2016 году объем указанных средств вырос на 36,7% относительно показателя 2015 года и составил 213,6 млн. рублей (по отношению к 2013 году объем средств самообложения вырос в 8,3 раза).

В 2016 г. самообложение граждан вводилось в 35 субъектах РФ на территориях 1567 муниципальных образований, что составляет 7,0% от

общего количества муниципалитетов (в 2015 году 38 регионов, 1 571 муниципальных образований). Наибольший объем поступлений (96,5%) от самообложения в 2016 г. приходился на следующие 10 субъектов Российской Федерации: Республика Татарстан (183,4 млн. руб.), Кировская область (7,3 млн. руб.), Республика Башкортостан (2,8 млн. руб.), Липецкая область (2,7 млн. руб.), Калужская область (2,6 млн. руб.), Пермский край (2,3 млн. руб.), Республика Северная Осетия – Алания (1,5 млн. руб.), Республика Тыва (1,3 млн. руб.), Ростовская область (1,1 млн. руб.), Забайкальский край (1,1 млн. руб.) [7].

Таким образом, результаты проведенного анализа свидетельствуют о низком уровне саморазвития локальных территорий в России и необходимости реализации комплекса обозначенных мер по его обеспечению.

Список использованных источников

1. 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.
2. Ворошилов, Н.В. Возможности и перспективы саморазвития муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2017. – № 4 (90). – С. 79-95.
3. Ворошилов, Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию [Электронный ресурс] / Н.В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2017. – № 2 (37). – URL: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/2202>
4. Ворошилов, Н.В. Типология, проблемы и перспективы развития сельских территорий [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2018. – № 4 (96). – С. 42–58.
5. Захарчук, Е. А. Признаки и свойства саморазвивающихся социально-экономических систем [Текст] / Е. А. Захарчук, А. Ф. Пасынков // Экономика региона. – 2010. – № 4. – С. 32–39.
6. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2016 г. – начало 2017 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации. – Режим доступа: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2017_11283.docx
7. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mestnykh_budzhetrov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf

8. Казаков, В. В. Концептуальные основы саморазвития муниципальных образований [Текст] / В. В. Казаков // Вестник Томского государственного университета. – 2004. – Вып. № 283. – С. 129–134.

9. Королева, Т. П. Методы анализа факторов саморазвития муниципального образования [Электронный ресурс] / Т. П. Королева // Регионы России: современная экономическая ситуация. – Режим доступа : <http://econfr.ae.ru/article/6443>

10. 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 (42). – С. 153-168. – DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.9

11. China's Population and Development in the 21st Century [Electronic resource]. – Available at: <http://www.china.org.cn/e-white/21st/index.htm>

Контактный телефон +79210661284