

# Ключевые проблемы развития муниципальных образований Вологодской области

## Key problems of development of municipalities of the Vologda region

УДК 338.24

**Базаев Н.Д.**

Инженер-исследователь лаборатории пространственного развития и размещения производительных сил отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Вологодского научного центра РАН (ВолНЦ РАН), г. Вологда  
e-mail: nbazaev@bk.ru

**Bazaev N.D.**

Engineer-Researcher, Laboratory of Spatial Development and Distribution of Productive Forces of the Department of Problems of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda  
e-mail: nbazaev@bk.ru

### **Аннотация**

В статье рассмотрены основные проблемы развития муниципальных образований. Отмечена взаимосвязь различий уровня развития муниципальных образований с нарастающей дифференциацией территорий. Представлена динамика доходов бюджетов муниципалитетов и сделан вывод, что в сопоставимых ценах наблюдается снижение доходов всех местных бюджетов. Сделан вывод о недостаточности собственной финансово-экономической базы для решения вопросов местного значения. Приведены данные о нарастающей разнице по ключевым показателям (отношение максимальных к минимальным значениям показателей) муниципальных образований Вологодской области. Выявлены такие проблемы развития муниципальных образований как: неравномерность развития муниципальных районов, усиление концентрации хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах, слабая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований, устойчивость трендов социально-экономической дифференциации территорий, дефицит квалифицированных кадров органов местного самоуправления. Для решения выявленных проблем предложено использование проектного управления, что позволит перенять опыт бизнеса по решению возникающих проблем развития. Отмечается, что проектное управление не является некой альтернативой функциональному управлению, а служит дополнением к сложившейся системе управления на местах. Высказывается мнение, что подобная интеграция опыта бизнеса послужит толчком в развитии муниципальных образований.

**Ключевые слова:** муниципальные образования, дифференцированность территорий, местное самоуправление, проектное управление, опыт бизнеса.

## Abstract

The article deals with the main problems of the development of municipalities. The interrelation of differences in the level of development of municipalities with increasing differentiation of territories is noted. The dynamics of budget revenues of municipalities is presented and it is concluded that in comparable prices there is a decrease in revenues of all local budgets. The conclusion is made about insufficiency of own financial and economic base for the solution of questions of local value. The data on the growing difference in key indicators (the ratio of maximum to minimum values of indicators) of the Vologda oblast municipalities are presented. Such problems of development of municipalities as: unevenness of development of municipal areas, strengthening of concentration of economic activity in city districts and adjacent areas, weak financial and economic independence of the majority of municipalities, stability of trends of social and economic differentiation of territories, shortage of qualified personnel of local governments are revealed. To solve the identified problems, the use of project management is proposed, which will allow to adopt the experience of business in solving emerging development problems. It is noted that project management is not an alternative to functional management, but serves as an addition to the existing management system in the field. It is believed that such integration of business experience will serve as an impetus for the development of municipalities.

**Keywords:** municipalities, differentiation of territories, local self-government, project management, business experience.

*Примечание. Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН «Вологодский научный центр РАН» по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».*

Уровень социально-экономического развития муниципальных образований напрямую влияет на качество жизни населения. Именно муниципалитеты отвечают за решение локальных проблем жителей конкретных территорий, что определяет важность грамотной управленческой деятельности на «местах». Целью статьи является выявление ключевых проблем муниципальных образований на примере Вологодской области.

Развитие муниципальных образований неразрывно связано с развитием единого экономического пространства внутри страны и с преодолением нарастающей дифференциации отдельных территорий. Различные ученые отмечают, что преобразования регионального и муниципального уровня управления так или иначе следует рассматривать в рамках общей системы государственного управления Российской Федерации. Данная модель, которая сформировалась к началу 2000-х годов, несмотря на постоянное реформирование, используется без принципиальных изменений и в настоящее время [1, 3, 4]. Если переходить непосредственно на муниципальный уровень, то необходимым изменением, по мнению Новоселова А.С. и Маршаловой А.С., является детальная проработка самого процесса разработки стратегий развития муниципальных образований: для каких муниципальных образований она целесообразна, кто должен ею заниматься (представители местных сообществ или субъектов Федерации), какова должна быть информационная база для оценки конкретных преимуществ территории [6]. Исходя из представленных мнений научного сообщества, для полного понимания ситуации на местах необходимо проанализировать состояние муниципальных образований в динамике.

Важнейшим инструментом реализации управленческой деятельности на местах, на наш взгляд, является бюджет. Поэтому, прежде всего, целесообразно

проанализировать динамику доходов бюджетов муниципальных образований России, представленную в табл. 1.

Таблица 1

**Динамика доходов бюджетов муниципальных образований России за 2006 – 2017 гг., млн руб.**

<b>Вид муниципального образования</b>	<b>2006 г.</b>	<b>2009 г.</b>	<b>2015 г.</b>	<b>2016 г.</b>	<b>2017 г.</b>	<b>2017 г. к 2006 г., раз</b>	<b>2017 г. к 2009 г., раз</b>
Городские и сельские поселения	88 988,5	242 427,5	352 998,9	348 682,7	367 284,8	4,13 (0,81*)	1,52 (0,85)
Муниципальные районы	611 703,7	981 675,6	1 440 907,4	1 467 789,5	1 532 911,1	2,51 (0,49)	1,56 (0,88)
Городские округа	715 434,0	1 153 651,3	1 684 229,2	1743844, 6	1 851 835,8	2,59 (0,51)	1,61 (0,90)
Внутригородские МО городов федерального значения	5047,6	10 218,5	22 261,1	24 367,4	27 611,9	5,47 (1,08)	2,70 (1,52)
Местные бюджеты (2006 г.**)	102 486,6	-	-	-	-	-	-
Внутригородские районы	-	-	-	1926,2	2242,6	-	-
Городские округа с внутригородским делением				61 552,4	67318,5	-	-
Все МО	1 523 660,4	2 387 972,9	3 500 396,6	3 648 162,8	3 849 204,7	2,53 (0,50)	1,61 (0,91)
* Здесь и в последующих таблицах 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. Источник: [5]							

Исходя из полученных данных, за 2006–2017 гг. наибольшую динамику роста показали доходы местных бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения (рост составил 5,5 раза), а также доходы 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). Однако в сопоставимых ценах (с учётом индекса потребительских цен) по сравнению с 2006 г. отмечается снижение доходов всех местных бюджетов (за исключением внутригородских территорий городов федерального значения): в среднем по России – на 9%.

На фоне снижения доходов бюджетов в сопоставимых ценах наблюдается также увеличение долговых обязательств. За 10 лет они выросли почти в 3,5 раза (с 105,2 млрд руб. в 2006 г. до 368,0 млрд руб. в 2017 г.; табл. 2). На 1 января 2018 г. объем долговых обязательств муниципальных образований составил 26,4% по отношению к объему 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 2

**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
– кредиты от кредитных организаций	32,92	45,15	60,08	62,25	65,55	32,63
– бюджетные кредиты от других бюджетов бюджетной системы России	33,04	32,00	30,05	28,48	24,57	-8,47
– муниципальные гарантии	21,68	17,10	6,88	5,01	4,15	-17,53
– иные долговые обязательства	1,45	0,46	0,01	0,01	0,002	-1,45
Источник: [5]						

Исходя из проанализированных данных, можно сделать вывод о том, что на данный момент наблюдается недостаточность 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 рамках исследования также были более подробно рассмотрены проблемы муниципальных образований Вологодской области. Для полного понимания

уровня дифференциации муниципальных образований необходимо сравнить их максимальные и минимальные значения ключевых показателей социально-экономического развития (табл. 3).

Таблица 3

**Соотношение максимального и минимального значений показателей муниципальных районов Вологодской области, раз**

Показатель	Год								
	1991	1996	2001	2006	2011	2012	2013	2014	2015
Объем производства промышленной продукции на 1 жителя	29,9	40,6	78,8	47,7	537,3 <sub>1</sub>	366,2 <sub>1</sub>	733,5 <sub>1</sub>	23,0 <sub>2</sub> <sup>1</sup>	29,3 <sub>2</sub> <sup>1</sup>
Объем производства сельскохозяйственной продукции на 1 жителя	10,1	10,1	9,7	20,1	19,6	19,6	19,1	18,9	18,1
Объем инвестиций в основной капитал на 1 жителя	2,5	14,7	26,8	35,3	22,2 <sup>1</sup>	83,8 <sup>1</sup>	160,4 <sub>1</sub>	72,0 <sup>1</sup>	52,1 <sup>1</sup>
Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата	1,3	2,2	2,0	1,5	2,1	2,9	1,9	1,8	1,8
Оборот розничной торговли на 1 жителя	1,3	3,0	2,8	2,5	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1
Обеспеченность населения врачами на 10 000 населения	2,8	2,8	3,6	3,5	3,4	3,4	3,0	3,4	2,5
Обеспеченность населения жильем	1,5	1,5	1,4	1,8	1,6	1,6	1,6	1,8	1,8
1 – без учета субъектов малого предпринимательства. 2 – Различия между районами по объему отгрузки. Источник: [2]									

За исследуемый период наблюдается заметное увеличение разрыва между максимальным и минимальным значениями по таким показателям как инвестиции в основной капитал, производство сельскохозяйственной продукции. Остальные показатели за весь рассматриваемый промежуток времени менялись, но в сравнении с базовым и с итоговым значением кардинально не отличаются, но, несмотря на это, минимальное различие составляет 1,8 раза, а максимальное достигает 52,1 раз, что подтверждает наличие различия в развитии территорий.

Исходя из этого, следует определить проблемные точки развития муниципальных образований для формулирования в дальнейшем идей по их решению.

Так, в научной статье Бухвальда Е.М. и Ворошилова Н.В. выделяется ряд проблем (табл. 4).

Таблица 4

**Проблемы муниципальных образований Вологодской области**

№	Проблема	Основные характеристики
1	Неравномерность развития муниципальных районов	Усиление территориальной дифференциации в 1990-х гг. в связи со снижением роли государства в регулировании пространственного планирования и усилении конкуренции муниципальных образований, за инвестиции, население, за средства федеральной поддержки
2	Усиление концентрации хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах	В области 86% объёма отгрузки продукции промышленного производства (в стоимостном выражении) и 79% инвестиций приходится на два городских округа (Вологда и Череповец). Вместе с тем почти 2/3 (61%) объёма сельскохозяйственного производства – на четыре прилегающих к ним района (Вологодский, Грязовецкий, Череповецкий и Шекснинский)
3	Слабая финансово-экономическая самостоятельность большинства муниципальных образований	1. В сопоставимых ценах (с учётом индекса потребительских цен) по сравнению с 2009 г. отмечается снижение доходов местных бюджетов в среднем по Вологодской области на 25%. 2. Число вопросов местного значения муниципальных образований (за исключением поселений) увеличилось за 10 лет в полтора раза, возросло и количество переданных на местный уровень государственных полномочий
4	Устойчивости трендов социально-экономической дифференциации территорий	Нерешенность проблем функционирования самого местного самоуправления, отсутствие экономически мотивированных и, следовательно, максимально продуктивных новаций в его институциональной структуре. Проводимые изменения характеризуются отсутствием как экономических обоснований, так и четкого целеполагания.
5	Дефицит квалифицированных кадров в органах местного	

	самоуправления	
Источник: составлено автором по [2].		

Решение выявленных в ходе исследования проблем требует, на наш взгляд, применения новых подходов к управлению. Так, в качестве эффективных механизмов повышения управленческой деятельности выделены стратегическое и проектное управление, что также отмечено в основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2024 г. [7].

Применение проектного управления в муниципальных образованиях позволит использовать успешные практики бизнеса для обеспечения сбалансированного развития территорий. Особенностью такой деятельности является концентрация финансовых, административных, управленческих ресурсов и, что является немаловажным, реализация проектов в ускоренные сроки. Экономия времени непосредственно оказывает влияние на быстроту ответов на появляющиеся вызовы. Оперативное решение возникающих проблем, так или иначе, создает условия для устойчивого роста территорий. Одним из способов преодоления дифференциации развития муниципалитетов является реализация совместных проектов с участием власти и бизнеса.

Еще одной выявленной проблемой является усиление концентрации хозяйственной деятельности в городских округах и прилегающих к ним районах. Она также пересекается со слабой финансово-экономической самостоятельностью большинства муниципальных образований. Именно неспособность муниципальных образований в должной степени поддерживать местных производителей и приводит к снижению хозяйственной деятельности на местах. В данном случае необходимость применения проектного управления повышается, так как отдельно власти и отдельно местные товаропроизводители не совсем конкурентоспособны в плане привлечения инвестиций и грамотной подачи инвестору разрабатываемых проектов развития. Для увеличения инвестиционной привлекательности необходимо создать команду в рамках деятельности проектного офиса, которая будет четко реализовывать конкретные задачи на базе успешного опыта бизнеса. Немаловажным является и тот момент, что во главе данной команды должен стоять грамотный специалист, имеющий соответствующие компетенции в сфере проектного управления, ведь именно от него, прежде всего, зависит слаженная работа специалистов, разрабатывающих, продвигающих и реализующих конкретные проекты.

Но в ходе исследования нами была выявлена проблема дефицита квалифицированных кадров. Для решения данной проблемы целесообразно привлекать специалистов с соответствующими компетенциями для повышения квалификации кадров на местах (обучения в соответствии с современными стандартами проектной деятельности). Вместе с тем одного теоретического обучения недостаточно, именно поэтому нами предлагается создание локальных проектных офисов на уровне муниципалитетов, которые будут курировать профессионалы в области проектного управления, что в будущем приведет к повышению общего уровня компетенции всех участников проектной деятельности.

В заключение хотелось бы сказать, что повышение эффективности расходования бюджетных средств, внедрение инструментов и механизмов деятельности, ориентированной на результат, является ключевым направлением реформирования государственного управления. Проектное управление в этом плане рассматривается как дополнение к сложившейся функциональной системе управления. Именно интеграция опыта бизнеса в систему местного

самоуправления по решению возникающих проблем видится нами как будущий толчок в развитии территорий муниципальных образований.

### **Литература**

1. *Аганбегян А.Г.* Почему экономика России топчется на месте? // Проблемы территории и практики управления. – 2018. – № 3. – С. 11–26.
2. *Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В.* Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – Т. 11. – № 1. – С. 132–147.
3. *Глазьев С. Ю., Архипова В.В.* Оценка влияния санкций и других кризисных факторов на состояние российской экономики// Российский экономический журнал. – 2018. – № 1. – С. 3–29.
4. *Гринберг Р.С.* Некоторые размышления об императивах экономической модернизации в России // Экономическое возрождение России. – 2018. – № 2 (56). – С. 41–46.
5. *Кожевников С.А., Ворошилов Н.В., Секушина И.А.* Методология и практика управления развитием локальных территорий [Текст]. – Вологда, 2018. – 598 с.
6. *Новосёлов А.С., Маршалова А.С.* Формирование современной системы регионального и муниципального управления. ЭКО. 2019;49(8):83-102.
7. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. — Режим доступа: <http://government.ru/news/34168/> (дата обращения: 09.01.2019).