

Методический подход к оценке эффективности внутрирегиональной политики

Methodical approach to assessing the effectiveness of intra-regional policy

Ворошилов Н.В.

научный сотрудник сектора исследования проблем эффективности управления социально-экономическими системами отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Вологодский научный центр Российской академии наук», г. Вологда
e-mail: niks789@yandex.ru

Voroshilov N.V.

Researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences, Vologda
e-mail: niks789@yandex.ru

Аннотация

В статье представлен методический подход к оценке эффективности внутрирегиональной политики (региональной политики субъекта Федерации по развитию муниципальных образований), основанный на использовании результатов ответов глав муниципальных образований (районов, городских округов, городских и сельских поселений) на определенные вопросы в рамках проводимого ежегодного анкетного опроса. Результаты апробации данного подхода на материалах Вологодской области позволили выявить ключевые проблемы в реализации внутрирегиональной политики, в числе которых недостаточный учет специфики и особенностей развития отдельных муниципалитетов, наличие бюрократических препятствий во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, ограниченность полномочий самих местных органов власти и др. Также обобщены основные направления деятельности органов государственной власти Вологодской области по поддержке развития муниципальных образований и укреплению их финансово-экономической самостоятельности в 2012–2017 гг. Результаты проведенного исследования могут быть использованы в деятельности региональных и местных органов власти, а также служить научно-методической основой для дальнейших исследований по данной тематике.

Ключевые слова: внутрирегиональная политика, регион, муниципальные образования, оценка эффективности, анкетный опрос, Вологодская область.

Abstract

The article presents a methodological approach to assessing the effectiveness of intraregional policy (regional policy of the subject of the Federation for the development of municipalities), based on the results of the responses of heads of municipalities (districts, urban districts, urban and rural settlements) to certain questions in the framework of the annual questionnaire survey. The results of the approbation of this approach on the materials of the Vologda oblast allowed to identify the key problems in the implementation of intraregional policy, including insufficient consideration of the specifics and features of the development of individual

municipalities, the presence of bureaucratic obstacles in the interaction of public authorities and local authorities, the limited powers of local authorities themselves, etc. The main directions of activity of public authorities of the Vologda region on support of development of municipalities and strengthening of their financial and economic independence in 2012-2017 are also summarized. The Results of the study can be used in the activities of regional and local authorities, as well as serve as a scientific and methodological basis for further research on this topic.

Keywords: intra-regional policy, region, municipalities, performance evaluation, questionnaire, Vologda region.

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».

В любом государстве одной из важнейших задач деятельности органов власти является обеспечение сбалансированного пространственного развития входящих в его состав регионов и локальных территорий (муниципалитетов). Целью такого развития является сокращение различий между территориями по уровню социально-экономического развития и обеспечение относительно равных условий для жизни населения и ведения хозяйственной деятельности. Особую значимость решение данных вопросов и проблем имеет для России, которая состоит из 85 субъектов РФ и 21 945 муниципальных образований (на 1 января 2018 г., в том числе, 588 городских округов, 3 городских округа с внутригородским делением, 19 внутригородских районов, 1758 муниципальных районов, 1538 городских поселений, 17 772 сельских поселений и 267 внутригородских территорий / внутригородских муниципальных образований городов федерального значения).

В последние годы в России активизировалась деятельность органов власти по регулированию вопросов формирования и реализации региональной политики. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» под *государственной политикой регионального развития* понимается система приоритетов, целей, задач, мер и действий федеральных органов государственной власти по политическому и социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Данная политика реализуется в соответствии с определенными принципами, в число которых входит реализация стимулирующих мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований при условии самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами; дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей.

Целями государственной политики регионального развития являются обеспечение равных возможностей для реализации установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами экономических, политических и социальных прав граждан на всей территории страны, повышение качества их жизни, обеспечение устойчивого экономического роста и научно-технологического развития регионов, повышение конкурентоспособности

экономики страны на мировых рынках на основе сбалансированного и устойчивого социально-экономического развития субъектов Федерации и муниципальных образований, а также максимального привлечения населения к решению региональных и местных задач. Для достижения целей этой политики необходимо решение следующих приоритетных задач, в перечень которых входит инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы России; совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала; уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении).

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р, предусматривается решение такой задачи пространственного развития Российской Федерации как сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий за счет повышения устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития городов и сельских территорий. В качестве одного из принципов пространственного развития страны также обозначен дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учетом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики и специфических природных условий.

В связи с вышесказанным, в отдельный вид государственной политики, на наш взгляд, должна быть выделена внутрирегиональная политика (т.е. региональная политика субъекта РФ по развитию муниципальных образований), под которой следует понимать деятельность региональных органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований в целях обеспечения комплексного и устойчивого развития региона. Соответственно, важной научной и практической задачей проведение оценки эффективности реализации внутрирегиональной политики и на основе этого разработка мероприятий по ее совершенствованию, что и явилось целью данной статьи.

Эффективность деятельности органов власти и управления проявляется в том, насколько действия, предпринимаемые соответствующими структурами по реализации территориальной политики, межбюджетных отношений, стимулированию развития муниципалитетов приводят к улучшению параметров социально-экономического развития территорий, повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг. Вместе с тем следует отметить, что в настоящее время не сложилось единого понимания и подхода к оценке эффективности региональной политики. Так, например, в ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь» под эффективностью (*efficiency*) понимается соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами, а под результативностью (*effectiveness*) – степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов.

Как отмечает известный специалист в области государственного управления А.В. Клименко [1], оценка качества и эффективности государственного управления может быть дана с двух позиций. В первом случае объектом оценки являются конечные результаты деятельности органов власти, оценщиком которых выступает общество. В такой ситуации адекватной является «гражданская» (демократическая) оценка, формируемая, например, на основе голосования или других форм выражения общественного мнения по поводу результатов деятельности власти. Во втором случае оценка осуществляется через непосредственные результаты деятельности, имеющие значение, прежде всего, для самой исполнительной власти. В такой ситуации нужна профессиональная экспертная оценка исполнительской дисциплины, оперативности, четкости исполнения принятых решений и установленных правил, подконтрольности нижних звеньев системы верхним [1].

При оценке госуправления целесообразно также разделять качество политики и ее исполнения. Исполнительная система может четко и слаженно работать, но при этом реализовывать неэффективную с общественной точки зрения политику. И наоборот, эффективная политика может применяться неудачно. На практике возникает вопрос о том, на каком направлении государственного управления необходимо в данный период сосредоточить ограниченные ресурсы. С точки зрения конечных результатов качество деятельности исполнительной власти проявляется через те же параметры, что и качество реализуемой ею политики, т.е. через показатели социально-экономического развития территории. Однако собственный вклад внутренней организации исполнительной власти в их достижение выделить крайне сложно [1].

Существующие методики оценки эффективности региональной политики по развитию территории [2-13] можно условно объединить в две группы. Первая группа методик позволяет оценить эффективность управления развитием территории региона, а вторая – эффективность функционирования органов региональной власти, включая оценку эффективности управления в той или иной сфере: бюджетной, инвестиционной, налоговой, социальной, экономической, природной и т.д.

В целом к основным достоинствам большинства методик следует отнести: определение целевых установок; группировку показателей по основным направлениям деятельности региональных органов власти, что позволяет выполнять детальный анализ по отдельным направлениям; возможность проведения территориальных сравнительных оценок; возможность получения информации, необходимой для расчета индикаторов; простоту выполняемых расчетов; наличие интегральных индикаторов, облегчающих сравнительные исследования и т.д. В то же время таким методикам свойствен и ряд недостатков: например, подмена критерия эффективности критерием результативности; отсутствие в некоторых методиках интегральных показателей или, если они есть, формирование на основе показателей, имеющих одинаковые веса, что не соответствует объективной реальности; односторонность оценки, так как значение интегрального показателя зависит только от одного направления деятельности (в большинстве случаев – от социально-экономического развития региона); зависимость оценки эффективности работы одной структуры региональных органов власти от эффективности работы другой; слишком большой перечень показателей, что делает методику оценки громоздкой; недостаточная обоснованность применяемых показателей, их широкий перечень; сложность необходимых расчетов, наличие показателей, для расчета которых невозможно получить данные в существующей информационной системе России.

Одним из способов оценки эффективности реализации политики или деятельности органов власти могут быть экспертные оценки или социологические опросы, которые активно применяются в настоящее время в России для проведения таких исследований. В анкетном опросе, проводимом ФГБУН ВолНЦ РАН на территории Вологодской области с 2007 г., главам муниципалитетов предложено ответить на три вопроса, касающихся эффективности взаимодействия органов региональной и муниципальной власти региона и их действий по развитию территорий (табл. 1). Проведение таких опросов в субъектах РФ и использование результатов ответов глав муниципалитетов на данные вопросы позволит в общем виде оценить эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований [14-16]. Алгоритм проведения расчётов заключается в следующем.

На *предварительном этапе* непосредственно проводится анкетный опрос глав муниципальных образований, в который включены, в том числе вопросы об оценке эффективности региональной политики. Далее обрабатываются результаты опроса, определяется доля глав муниципалитетов, выбравших тот или иной вариант ответа.

На *первом этапе* каждому варианту ответа присваивается балльная оценка (от 0 до 2 или 3), соответствующая степени той или иной составляющей эффективности (результативности) (табл. 1).

Таблица 1

Балльные оценки вариантов ответов глав муниципальных образований об эффективности региональной политики

Вариант ответа	Балл
1. Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в ___ году?	
Не было оказано никакой помощи	0
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	1
Изменения произошли, но они не существенны	2
Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации	3
2. Как Вы оцениваете эффективность (результативность) взаимодействия с перечисленными ниже институтами? (органами государственной власти региона, органами местного самоуправления и общественными организациями)	
Низкая	0
Удовлетворительная	1
Высокая	2
3. Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений? (отраслевых политик)	
Неэффективны	0
Эффективны	1
Источник: составлено автором.	

На *втором этапе* определяется средняя балльная оценка по каждой составляющей эффективности путем перемножения доли, выбравших каждый вариант ответа, и балла, соответствующего данному варианту, и суммирование полученных значений по вариантам ответа на вопрос.

Соответственно, проводится оценка по трём *составляющим эффективности*:

- 1) эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- 2) эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов;
- 3) эффективность отраслевой региональной политики.

Эти составляющие (направления) определены исходя из сути и содержания задаваемых главам вопросов в анкете.

На *третьем этапе* определяется уровень той или иной составляющей эффективности исходя из средней балльной оценки. Границы интервалов (ширина интервалов одинаковая) уровней эффективности по направлениям оценки будут выглядеть следующим образом (табл. 2).

Таблица 2

Границы интервалов средней балльной оценки различных составляющих эффективности

Границы интервала средней балльной оценки эффективности	Уровень эффективности
«Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов МСУ»	
[0; 0,67]	низкий
[0,67; 1,33]	средний
[1, 33; 2]	высокий
«Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов»	
[0; 0,75]	низкий
[0,75; 1,5]	ниже среднего
[1,5; 2,25]	выше среднего
[2,25; 3]	высокий
«Эффективность отраслевой региональной политики»	
[0; 0,5]	ниже среднего
[0,5; 1]	выше среднего
Источник: составлено автором.	

Результаты апробации предложенного инструментария на материалах Вологодской области представлены в табл. 3-5.

Таблица 3

Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов (минимально возможный балл – 0; максимальный – 3)

Вид МО	2009 г.		2010 г.		2015		2016		2017 г.	
	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень
ГП	1,46	ниже среднего	1,75	выше среднего	2,11	выше среднего	2,36	высокий	2,20	выше среднего
СП	1,48	ниже среднего	1,63	выше среднего	1,34	ниже среднего	1,47	ниже среднего	1,58	выше среднего
Районы	1,81	выше среднего	2,44	высокий	2,06	выше среднего	2,00	выше среднего	2,30	высокий
В	1,58	выше	1,94	выше	1,84	выше	1,94	выше	2,03	выше

средне ем		средне го		средне го		средне го		средне го		средне го
--------------	--	--------------	--	--------------	--	--------------	--	--------------	--	--------------

Примечание: здесь и в табл. 4-5 обозначения следующие: МО – муниципальное образование; ГП – городское поселение; СП – сельское поселение; в среднем – среднее значение индекса по районам и поселениям; знач. – значение показателя балльной оценки.

Здесь и в табл. 4-5 рассчитано автором по: база данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ФГБУН ВолНЦ РАН (ранее ИСЭРТ РАН), 2007–2018 гг. Более полные результаты опросов глав муниципальных образований опубликованы, например, в монографии [17].

Таблица 4

Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления (мин. 0 баллов; макс. 2 балла)

Ви д МО	Направлен ие взаимодейс твия	200 7 г.	200 8 г.	200 9 г.*	201 0 г.*	2012 г.		2016 г.		2017 г.	
						Зна ч.	Уров ень	Зна ч.	Уро вень	Зна ч.	Уро вень
Рай он ы	Итого органы госвласти	0,67	0,90	1,10	1,18	1,24	сред ний	1,03	сре дни й	1,45	высо кий
	ФОИВ	...	...	...	...	1,08	сред ний	1,09	сре дни й	1,33	высо кий
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	1,01	сред ний	0,92	сре дни й	1,18	сред ний
	ОМСУ	0,54	1,16	1,14	1,00	1,13	сред ний	1,15	сре дни й	1,37	высо кий

Примечание:* В 2009–2010 гг. главам задавался вопрос «Как Вы считаете, изменилась ли результативность взаимодействия с перечисленными ниже институтами в 2010 (2009) г. по сравнению с 2009 (2008) г.?», характеризующий динамику изменения взаимодействия, а не степень (уровень) самой эффективности (результативности) взаимодействия. Поэтому индексы 2009–2010 гг. не сопоставимы с остальными годами.

... Индекс рассчитать невозможно в связи с отсутствием вариантов ответа в анкетах соответствующих лет.

ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти, имеющие свои представительства на территории области;

ОП, КР и СМО: ОП – Общественная палата Вологодской области, КР – Корпорация развития Вологодской области; СМО – Совет муниципальных образований Вологодской области;

ОМСУ – органы местного самоуправления района и поселений, местный бизнес и общественные объединения граждан.

Таблица 5

Эффективность отраслевой региональной политики (мин. 0 баллов;
макс. 1 балл)

Вид МО	2011 г.		2012 г.		2016 г.		2017 г.	
	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень	Знач.	Уровень
ГП	0,31	ниже среднего	0,41	ниже среднего	0,61	выше среднего	0,45	ниже среднего
СП	0,25	ниже среднего	0,34	ниже среднего	0,52	выше среднего	0,49	ниже среднего
Районы	0,31	ниже среднего	0,49	ниже среднего	0,52	выше среднего	0,67	выше среднего
В среднем	0,29	ниже среднего	0,41	ниже среднего	0,55	выше среднего	0,54	выше среднего

Проведённые расчёты свидетельствуют о том, что эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов, повысилась, что показали оценки глав районов: с 1,81 балла в 2009 г. до 2,00–2,30 балла – в 2016–2017 гг. (при максимально возможном балле – 3) и характеризуется в 2017 г. высоким уровнем. Однако по сравнению с 2010 г. отмечается снижение значений балльных оценок эффективности.

Эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления районов увеличилась с 0,67–0,90 балла в 2007–2008 гг. до 1,45 балла (при максимально возможном балле – 2) – в 2017 г. и характеризуется высоким уровнем.

Эффективность отраслевой региональной политики главами всех муниципалитетов оценена в 2014–2015 гг. на невысоком уровне: от 0,49 до 0,67 балла (при максимально возможном балле – 1). Следует отметить, что главы городских и сельских поселений более негативно оценивают эффективность внутрирегиональной политики в Вологодской области, чем главы районов. Это обусловлено тем, что взаимодействие органов государственной власти региона осуществляется преимущественно с органами власти районов и городских округов. При этом отметим, что в последние годы имели место и положительные изменения в развитии районов области: выведение половины из них на бездотационность, активное строительство жилья (в том числе за счёт реализации федеральной программы переселения из ветхого и аварийного жилья), снижение естественной убыли населения во всех районах. Однако в сфере экономики ситуация не существенно не улучшается, отмечается также и рост миграционной убыли населения из слаборазвитых районов.

Определенный интерес также представляет рассмотрение оценок главами муниципальных образований эффективности региональной политики в зависимости от уровня социально-экономического развития муниципального района, который возглавляет опрошенный глава и глава поселения соответствующего района. Это позволит выявить особенности реализации органами власти региона дифференцированного подхода к различным типам муниципалитетов.

В ходе опроса главам задавался вопрос об эффективности (результативности) взаимодействия с региональными и федеральными органами власти. Большинство (более половины) руководителей муниципальных образований в 2017 г. оценили результаты сотрудничества с указанными структурами только как низкие и удовлетворительные, исключение составили Департамент финансов (74% глав районов, 50% глав городских и 19% – сельских поселений указали на высокую эффективность взаимодействия с данным органом;

табл. 6), Департамент внутренней политики Правительства области (63%, 40%, 19% соответственно), Государственно-правовой департамент (58%, 40% и 38%), Департамент строительства (58%, 44%, 7%), Департамент имущественных отношений и Департамент образования, Департамент социальной защиты населения. При этом достаточно четко прослеживается связь, что высокие оценки эффективности взаимодействия дают главы районов с более высоким уровнем развития.

Таблица 6

Доля глав муниципальных образований Вологодской области, оценивающих как «высокую» эффективность взаимодействия с перечисленными ниже институтами (в % от числа ответивших)

Орган государственной власти, иная структура	По районам				По сельским поселениям				В среднем по городским поселениям М*
	В среднем *	в*	с*	н*	В среднем *	в*	с*	н*	
Законодательное собрание Вологодской области	42,1	100	50,0	27,3	2,9	0,0	4,8	3,0	22,2
Департамент государственной службы и кадровой политики	47,4	100	66,7	27,3	11,6	20,0	13,6	6,3	40,0
Департамент внутренней политики Правительства области	63,2	100	50,0	63,6	23,5	28,6	31,8	15,6	40,0
Департамент финансов	73,7	100	83,3	63,6	18,8	20,0	27,3	12,5	50,0
Департамент экономического развития	31,6	50,0	50,0	18,2	3,1	0,0	10,0	0,0	10,0
Департамент стратегического планирования	31,6	50,0	50,0	18,2	3,1	0,0	10,0	0,0	10,0
Государственно-правовой департамент Правительства области	57,9	100	66,7	45,5	38,2	26,7	47,6	37,5	40,0
Департамент имущественных отношений	61,1	50,0	83,3	50,0	15,2	20,0	14,3	13,3	22,2
Департамент строительства	57,9	50,0	66,7	54,5	6,2	7,1	9,5	3,3	44,4
Департамент сельского хозяйства и продовольственн	57,9	50,0	50,0	63,6	9,1	14,3	9,5	6,5	11,1

ых ресурсов									
Департамент лесного комплекса	47,4	50, 0	50, 0	45,5	4,5	14, 3	0,0	3,2	22,2
Департамент дорожного хозяйства и транспорта	52,6	50, 0	50, 0	54,5	7,8	14, 3	10,0	3,3	11,1
Департамент социальной защиты населения	57,9	50, 0	66, 7	54,5	6,2	7,1	4,8	6,7	22,2
Департамент здравоохранения	31,6	50, 0	33, 3	27,3	1,5	0,0	0,0	3,3	11,1
Департамент образования	63,2	50, 0	66, 7	63,6	3,1	0,0	0,0	6,7	22,2
Департамент труда и занятости населения	42,1	50, 0	50, 0	36,4	1,5	0,0	0,0	3,3	22,2
Департамент топливно- энергетического комплекса и тарифного регулирования Вологодской области	47,4	50, 0	50, 0	45,5	13,6	7,1	23,8	9,7	33,3
Управление Федерального казначейства	36,8	50, 0	50, 0	27,3	29,9	28, 6	36,4	25, 8	22,2
Управление Федеральной налоговой службы	31,6	100	50, 0	9,1	17,6	28, 6	9,1	18, 8	22,2
Главное управление МЧС по Вологодской области	36,8	50, 0	66, 7	18,2	15,2	21, 4	9,5	16, 1	11,1
Управление Роспотребнадзора по Вологодской области	52,6	50, 0	66, 7	45,5	11,8	7,1	13,6	12, 5	11,1
Общественная палата Вологодской области	21,1	50, 0	0,0	27,3	4,5	0,0	0,0	9,7	11,1
Корпорация развития Вологодской области	21,1	50, 0	16, 7	18,2	1,6	0,0	0,0	3,4	11,1
Государственная жилищная	26,3	50, 0	16, 7	27,3	6,1	7,1	9,5	3,2	22,2

инспекция области									
Комитет государственного заказа области	52,6	50,0	50,0	54,5	3,2	7,1	0,0	3,7	22,2
Органы местного самоуправления поселений	73,7	50,0	83,3	72,7	44,1	28,6	38,1	54,5	44,4
Органы местного самоуправления районов	41,2	50,0	40,0	40,0	32,8	40,0	28,6	32,3	44,4
Инвестиционный уполномоченный района	36,8	50,0	33,3	36,4	6,8	14,3	0,0	8,0	33,3
Совет муниципальных образований Вологодской области	36,8	50,0	16,7	45,5	15,9	14,3	15,0	17,2	55,6
Местный бизнес	31,6	50,0	33,3	27,3	22,1	33,3	18,2	19,4	33,3
Средние профессиональные учебные заведения	35,7	50,0	0,0	44,4	5,0	7,7	0,0	7,1	0,0
Общественные объединения граждан	33,3	50,0	40,0	27,3	20,9	35,7	18,2	16,1	33,3
Политические партии	21,1	50,0	16,7	18,2	12,3	7,1	9,5	16,7	44,4
Молодежные объединения граждан (Молодежный парламент и др.)	47,4	50,0	16,7	63,6	9,1	21,4	0,0	9,4	33,3
<p>* Условные обозначения здесь и в табл. 7–8: в – выборка по районам (поселениям, входящим в соответствующий район) с высоким уровнем социально-экономического развития, с – по районам со средним уровнем, н – по районам с низким уровнем, в среднем – в среднем по всем районам, городским или сельским поселениям.</p> <p>Примечание. Уровень социально-экономического развития муниципального района Вологодской области определялся на основе расчетов по итогам 2017 г. в соответствии с методическим инструментарием, представленным в ст. [18],</p>									

Весьма настораживает тот факт, что в оценках глав отмечается невысокая эффективность взаимодействия органов власти муниципалитетов с местным бизнесом, а также общественными организациями, действующими на территории соответствующего муниципального образования. А именно эти субъекты входят в разряд стратегических субъектов развития территории. И поэтому налаживание эффективных взаимосвязей в рамках муниципально-общественно-частного партнёрства, безусловно, может являться фактором повышения эффективности управления развитием муниципального образования, согласования их взаимных интересов и роли в этом процессе.

Что касается оценок респондентами действий, предпринимаемых органами государственной власти области по отношению к муниципальным образованиям, то позитивные изменения (вариант ответа «Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации») по поддержке развития муниципалитетов отмечают не более четверти глав районов и сельских поселений (табл. 7). При этом также можно проследить зависимость, что поселениям районов с низким уровнем развития со стороны региональных властей оказывается меньше поддержки: так, четверть опрошенных глав сельских поселений районов с низким уровнем развития указали на отсутствие какой-либо помощи со стороны органов власти области, при этом главы районов и сельских поселений с высоким уровнем развития не высказывали таких негативных оценок.

Таблица 7

Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в ... году?» (в % от числа ответивших)

Направление оценки	По районам				По сельским поселениям				По городским поселениям
	В среднем	в	с	н	В среднем	в	с	н	В среднем
Не было оказано никакой помощи	0,0	0,0	0,0	0,0	15,3	0,0	9,1	25,7	10,0
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации)	0,0	0,0	0,0	0,0	8,3	6,7	9,1	8,6	0,0
Изменения произошли, но они не существенны	73,7	0,0	83,3	81,8	40,3	46,7	50,0	31,4	50,0
Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации	26,3	100,0	16,7	18,2	16,7	26,7	9,1	17,1	40,0
Затрудняюсь ответить	0,0	0,0	0,0	0,0	19,4	20,0	22,7	17,1	0,0

Следует отметить, что главами муниципалитетов Вологодской области оцениваются как неэффективные действия органов государственной власти области по целому ряду направлений региональной социально-экономической политики (на это указали более трети всех респондентов; табл. 8): развитие сети автомобильных дорог местного значения, стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования, модернизация образования и здравоохранения в области, снижение уровня безработицы,

поддержка сельскохозяйственного производства, создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей, оптимизация полномочий между региональными и муниципальными органами власти, стимулирование рынка жилья и жилищного строительства. При этом в большинстве случаев также прослеживается закономерность, что чем ниже уровень развития района, тем выше доля опрошенных глав муниципалитетов, указавших на неэффективность проводимой органами власти региона социально-экономической политики.

Таблица 8

Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?» (в % от числа респондентов, выбравших вариант ответа «эффективны»)

Направление региональной политики	По районам				По сельским поселениям				По городским поселениям
	В среднем	в	с	н	В среднем	в	с	н	В среднем
Стимулирование рынка жилья и жилищного строительства	61,1	100	60,0	54,5	48,3	72,7	70,0	24,1	33,3
Снижение уровня безработицы	50,0	50,0	80,0	36,4	23,7	66,7	20,0	7,4	22,2
Развитие сети автомобильных дорог местного значения	29,4	0,0	40,0	27,3	40,0	50,0	45,0	33,3	0,0
Модернизация образования и здравоохранения в области	47,1	0,0	40,0	54,5	30,6	41,7	26,3	29,0	33,3
Развитие внутреннего и въездного туризма в области	76,5	100	60,0	81,8	74,6	81,8	70,0	75,0	55,6
Поддержка сельскохозяйственного производства	55,6	100	40,0	54,5	48,4	69,2	60,0	32,3	50,0
Стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса	52,9	100	60,0	45,5	55,7	72,7	45,0	56,7	50,0
Стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования	50,0	100	60,0	36,4	34,5	36,4	47,4	25,0	12,5
Развитие форм и механизмов	88,2	100	80,0	90,9	61,7	63,6	70,0	55,2	50,0

поддержки и адресной целевой социальной помощи отдельным категориям населения										
Поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей	77,8	50,0	80,0	81,8	61,4	58,3	68,4	57,7	50,0	
Создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей	52,9	0,0	40,0	63,6	30,2	30,0	44,4	20,0	50,0	
Обеспечение нормативно-правовой поддержки муниципальных органов власти	76,5	100	60,0	81,8	61,0	81,8	68,4	48,3	62,5	
Разграничение имущества между муниципальными образованиями	87,5	100	100	80,0	59,0	83,3	57,9	50,0	66,7	
Оптимизация полномочий между региональными и муниципальными органами власти	64,7	0,0	100	54,5	37,5	45,5	44,4	29,6	37,5	
Экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов	88,2	100	100	81,8	72,6	75,0	72,2	71,9	88,9	
Закрепление за каждым районом куратора от региональных органов власти	77,8	100	60,0	81,8	59,0	84,6	41,2	58,1	88,9	
Пересмотр нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты	81,3	100	100	72,7	32,4	42,9	25,0	32,4	22,2	
Формирование регионального дорожного фонда.	82,4	100	100	72,7	52,3	61,5	45,0	53,1	44,4	

Далее кратко рассмотрим основные направления деятельности органов государственной власти Вологодской области по поддержке развития муниципальных образований и укреплению их финансово-экономической самостоятельности в 2012–2017 гг.

1. В целях активизации развития региона в целом и муниципальных образований и повышения их инвестиционной привлекательности в 2012 г. в Вологодской области была создана Корпорация развития.

Для развития инвестиционного потенциала муниципальных образований в области создан Координационный совет, назначены инвестиционные уполномоченные районов и округов. В функции уполномоченных включены: анализ и прогнозирование развития территории конкретного муниципалитета, мониторинг и составление инвестиционных паспортов, оказание правовой, методической и практической помощи инвесторам в реализации проектов [146]. В 2012–2013 гг. были разработаны инвестиционные паспорта, инвестиционные и налоговые карты муниципальных районов и округов. Города Красавино, Сокол и Череповец, а также поселок Сазоново включены в федеральный перечень моногородов, разработаны комплексные планы их модернизации с целью возможного привлечения средств из федерального бюджета. В августе 2017 г. г. Череповец получил статус территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).

2. При Департаменте финансов области создана межведомственная рабочая группа, целью которой является поиск возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты, а также межведомственные рабочие группы по сокращению задолженности и легализации заработной платы [19]. В части укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований региона проводится замена части дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Так, например, в 2015 г. взамен дотаций муниципальным образованиям было передано более 3,1 млрд руб. НДФЛ. В результате этого половина муниципальных районов вышли на бездотационный уровень. Реализуются также мероприятия по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области: собственная доходная база местных бюджетов уже в 2013 г. превысила уровень докризисного 2008 г. на 1321,4 млн руб. или на 11,6% [20].

3. В целях оперативного реагирования на социально-экономическую ситуацию в муниципалитетах за каждым городским округом и муниципальным районом области закреплен куратор от Правительства области.

4. В 2012 г. была начата реализация проекта по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений в Кичменгско-Городецком, Никольском, Череповецком, Сокольском и Грязовецком и Вытегорском районах). Количество поселений в 2013 г. сократилось: в Кичменгско-Городецком – на 10 поселений, в Никольском – на 3, в Грязовецком, Сокольском и Череповецком районах – на одно. В 2014–2017 гг. объединение поселений осуществлено и в других районах области.

Наиболее явным эффектом от преобразований является сокращение расходов на управление. Однако главной целью территориальных преобразований в идеале должно быть формирование самодостаточных муниципальных образований, органы власти которых способны решать большинство проблем местного значения самостоятельно. Для достижения этой цели необходима оценка потенциала и перспектив развития объединяемых поселений, создание условий для привлечения инвестиций для реализации проектов в экономической и социальной сфере муниципалитетов. Департаментом внутренней политики и Департаментом финансов разработаны инвестиционные (определен перечень реализуемых и предлагаемых к реализации проектов) и налоговые (выполнена оценка налогового потенциала, определены крупнейшие налогоплательщики в

местные бюджеты) карты соответствующих муниципалитетов, разработаны инвестиционные паспорта районов и городских округов.

5. Реализуется проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленный на повышение квалификации и управленческих навыков муниципальных служащих региона. Участники этого проекта (главы, заместители глав муниципальных образований, работники органов МСУ) самостоятельно разрабатывают проекты по социально-экономическому развитию своих территорий. Так, в мае 2014 г. обучение по программе повышения квалификации «Муниципальное управление» прошли 84 жителя поселений области, ими разработано 64 проекта, а авторы 29 проектов получили гранты на реализацию своих идей [20].

6. Разработана подпрограмма «Развитие местного самоуправления на территории Вологодской области» государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 гг.», в соответствии с которой предусматривается предоставление межбюджетных трансфертов победителям конкурса «Лучшее поселение Вологодской области», лучшим муниципалитетам по результатам оценки эффективности деятельности органов МСУ; поселениям, участвующим в процессах объединения; премии (гранты) победителям проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» и «Лучший староста года».

7. В области на регулярной основе осуществляется ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607, и выделяются гранты лучшим муниципалитетам. Проводится ежегодный конкурс на лучшее поселение Вологодской области, его победителям (по 5 в каждой из 4 номинаций) выделяются гранты на благоустройство территорий и укрепление материальной базы.

8. С 2013 по 2018 г. реализовывался проект «Команда Губернатора: ваша оценка», суть которого состоит в том, что результаты деятельности руководителей органов государственной власти и глав муниципальных образований получают публичную оценку населения и экспертов. Главы муниципальных образований готовят отчет о результатах деятельности за прошедший год, который представляют общественности и экспертам. Публичная защита отчетов происходит при непосредственном участии Губернатора области или его заместителей. Все отчеты размещаются на сайте Губернатора области в открытом доступе [20]. Оценить деятельность главы имеет возможность каждый член общества. Кроме того, в каждом районе и городском округе организуется бланочная оценка глав (жители могут заполнить соответствующие бюллетени, которые размещаются в различных организациях муниципалитета). Оценивают деятельность глав по итогам публичных отчетов и экспертные комиссии, в состав которых входят представители различных общественных организаций муниципалитетов, бизнеса, органов государственной власти и научных (образовательных) учреждений. На сайте Губернатора размещаются результаты всех видов оценки, а также средняя оценка, на основе которых определяется рейтинг (ранжирование) глав. Защита публичного отчета, а также полученные оценки позволяют выявить недостатки в работе глав муниципальных образований и разработать детальный план по повышению эффективности деятельности.

9. С 2018 г. по инициативе Губернатора Вологодской области стал применяться новый формат взаимодействия с муниципалитетами – проведение градостроительных советов, в рамках которых с местными жителями и органами власти обсуждаются самые острые проблемы территорий. По итогу каждого совещания даются конкретные поручения по строительству, ремонту и реконструкции улично-дорожной сети, городской инфраструктуры, учреждений

здравоохранения, образования и культуры. Губернатором области в 2018 г. – начале 2019 г. Градостроительные советы были проведены во всех муниципальных районах и городских округах региона, в ходе которых выдано более 1000 поручений. Таким образом, будет сформирован так называемый «бюджет развития»: в ближайшие три года более 30 млрд руб. будет направлено на строительство инфраструктуры: дорог, мостов, больниц, детских садов, объектов водоснабжения. Всего по итогам проведенных мероприятий выдано около тысячи поручений по таким направлениям, как капитальное строительство, ремонты, реконструкция, разработка проектно-сметной документации, экспертизы и обследования [19].

Вместе с тем, несмотря на комплекс мероприятий, предпринимаемых органами государственной власти Вологодской области по развитию муниципальных образований, по-прежнему сохраняется ряд проблем в реализации внутрирегиональной политики, заключающийся, прежде всего, в недостаточном учете специфики и особенностей развития отдельных муниципалитетов, наличии бюрократических препятствий во взаимодействии органов государственной власти и органов местного самоуправления, ограниченности полномочий самих местных органов власти и др.

Литература

1. *Клименко А.В.* Исполнительная власть как объект мониторинга и оценки // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2008. – Т. 1. Вып. № 6. – С. 55–69.
2. *Бачлер Дж.* Оценка региональной политики в европейском сообществе [Электронный ресурс]. URL: http://www.politanaliz.ru/articles_501.html
3. *Бабикова А.В.* Информационное обеспечение процесса управления экономическими системами / Таганрог : Изд-во ТТИ ЮФУ, 2008. – 340 с.
4. К вопросу о концепции и содержании системы статистических показателей для анализа социально-экономического развития России и ее регионов / Н.С. Апаргин, Л.С. Мымрикова, Е.С. Заварина, Б.Т. Рябушкин // Вопросы статистики. – 1999. – № 7. – С. 40–45.
5. *Моисеев В.О.* Методология анализа и оценки эффективности региональных экономических систем. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2003. – 140 с.
6. Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента РФ от 14.11.2017 г. № 548 // КонсультантПлюс.
7. *Суспицын С.* Методологические проблемы прогнозирования приоритетов и последствий государственной региональной политики // Российский экономический журнал. – 2000. – № 2. – С. 57–71.
8. *Фатхутдинов Р.А.* Стратегическая конкурентоспособность: учебник. М.: Экономика, 2005. – 504 с.
9. *Чайникова Л.Н.* Методологические и практические аспекты оценки конкурентоспособности региона: монография. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 148 с.
10. *Kjell L.* Implementation guidelines for performance auditing // Standards and Guidelines for Performance Auditing Based on INTO-SAI's. Auditing Standards and Practical Experience. Stockholm, 2004.
11. Worldwide Governance Indicators [Electronic resource]. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>
12. *Чирков М.О.* Оценка эффективности налоговой политики региона: препринт. Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2005. – 84 с.

13. *Лексин В.Н.* Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 1 (73). – С. 3–39.
14. *Ворошилов Н.В.* Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2014. – № 7 (60). – С. 54–59.
15. *Ускова Т.В., Ворошилов Н.В.* Региональная политика по развитию муниципальных образований: учеб. пособие. Вологда: ВолНЦ РАН, 2017. – 136 с.
16. *Ускова Т.В., Ворошилов Н.В.* Региональная политика территориального развития: монография. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с.
17. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.
18. *Ворошилов Н.В., Губанова Е.С.* Дифференциация территорий и механизм ее снижения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – Т. 11. – № 6. – С. 57–72. DOI: 10.15838/esc.2018.6.60.4
19. Официальный портал Правительства Вологодской области [Электронный ресурс] // URL: <https://vologda-oblast.ru/>
20. Официальный сайт Губернатора Вологодской области О.А. Кувшинникова [Электронный ресурс] // URL: <http://okuvshinnikov.ru/>