

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 332.14(470.12)
ББК 65.050.23(2Рос-4Вол)
© Ворошилов Н.В.

ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

(ПО МАТЕРИАЛАМ ОПРОСА ГЛАВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
СУБЪЕКТОВ СЗФО И ВОЛОГОДСКОЙ ОБЛАСТИ)



ВОРОШИЛОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ
Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук
Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: niks789@yandex.ru

Местное самоуправление является одним из важнейших общественно-государственных институтов в стране и представляет собой самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. С переходом России в 1990-е годы к рыночной экономике происходило возрождение, становление и развитие этого института. С 1 января 2009 года (в Вологодской области и ряде других субъектов РФ – с 1 января 2006 года) на всей территории России вступил в полную силу федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако главные цели и задачи реформы, начало которой положено принятием этого закона, в силу разных причин в полной пока мере не достигнуты. В связи с этим важным является исследование тенденций и проблем функционирования местного самоуправления, что и явилось целью данной статьи. Институтом социально-экономического развития территорий РАН для изучения этих процессов в 2007 году было начато уникальное для России мониторинговое исследование – анкетный опрос глав муниципальных образований (муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений) Вологодской области. В 2016 году сотрудниками Института социально-экономического развития территорий РАН был проведен также анкетный опрос глав сельских муниципальных образований субъектов Северо-Западного федерального округа. В статье представлены основные результаты этих исследований. Выявлены общие для всех муниципалитетов проблемы, сдерживающие эффективное управление муниципальным развитием, а именно: недостаточ-

ность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства); несовершенство законодательства в целом, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти; отсутствие полной и достоверной информации о муниципалитете; отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории; ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета; бюрократические проволочки органов государственной власти. Материалы статьи могут быть использованы для обоснования и разработки мероприятий по повышению эффективности функционирования института местного самоуправления.

Местное самоуправление, реформа, муниципальные образования, опрос, Северо-Западный федеральный округ, Вологодская область.

С момента принятия федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ) и начала муниципальной реформы в России прошло более 13 лет. Реформа местного самоуправления (МСУ) 2000-х годов имела в себе 3 основные цели:

- формирование стабильной и более совершенной законодательной базы местного самоуправления, четкое и оптимальное разграничение полномочий между уровнями публичной власти;

- приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований доходным источникам их бюджетов;

- приближение муниципальной власти к населению, формирование структур гражданского общества на местном уровне, вовлечение широких слоев населения в самоуправленческий процесс [5].

Однако, как показала практика, органы муниципальной власти так и не смогли в полном объеме приступить к исполнению возложенных на них функций в силу ряда финансовых, организационных, законодательных, кадровых и иных проблем и ограничений.

В 131-ФЗ за 13 лет было внесено более 100 изменений, которые приводили к постоянно-му реформированию института местного самоуправления (закреплению новых вопросов местного значения, уточнению и изменению элементов системы муниципального управления и др.). Поэтому исследование основ-

ных особенностей и проблем местного самоуправления, форм его организации, механизмов повышения эффективности этого института власти является весьма актуальным. Эти вопросы находятся в числе приоритетных в исследованиях Института социально-экономического развития территорий РАН (ИСЭРТ РАН), который ежегодно, начиная с 2007 года, проводит анкетный опрос глав муниципальных образований Вологодской области (городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений). В 2016 году в рамках выполнения научно-исследовательской работы «Экономическая и социальная трансформация сельских территорий (на примере Северо-Западного федерального округа)» был проведен также анкетный опрос глав «сельских» муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов с численностью сельского населения более 50%, а также сельских поселений) субъектов Северо-Западного федерального округа (СЗФО)¹.

¹ Опрос проводился по специально разработанной программе, включающей перечень вопросов, охватывающих различные аспекты социально-экономического развития и организации муниципального управления. На вопросы анкеты ответили 70 глав муниципальных образований (городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений) субъектов СЗФО (не включая Вологодскую область), численность сельского населения в которых составляет более 50%. Это позволяет обеспечить ошибку выборки 5%. Главы давали оценку по итогам прошедшего (2015) календарного года. Кроме того отдельно проводился ежегодный опрос глав муниципальных образований Вологодской области (получено 160 анкет). Результаты опросов по Вологодской области за предыдущие годы опубликованы, например, в [2; 8; 12].

Следует отметить, что вопросы исследования проблем местного самоуправления в России и оценки его реформирования представлены в трудах Р.В. Бабуна, Е.М. Бухвальда, В.И. Василева, О.Б. Глезер, В.Г. Игнатова, В.И. Клисторина, В.Н. Лексина, Э. Маркварта, А.С. Маршалловой, А.С. Новоселова, Р.В. Петухова, Т.В. Сумской, В.Е. Чиркина, А.Н. Швецова, Е.С. Шоминой, Е.С. Шутриной и других. Авторами анализируются проблемы нормативно-правового обеспечения института местного самоуправления, развития финансово-экономических основ муниципальных образований, участия населения в осуществлении власти на местах, предлагаются пути и инструменты их решения.

Исследования тенденций и особенностей развития института МСУ в регионах России проводятся Общероссийским конгрессом муниципальных образований, Всероссийским советом местного самоуправления, ассоциациями (советами) муниципальных образований субъектов РФ, межрегиональными ассоциациями муниципальных об-

разований (например, Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов [4]). Однако в большинстве случаев такие исследования носят разовый характер, направлены на рассмотрение отдельных, весьма узких вопросов. Задача комплексного и системного мониторинга реформирования местного самоуправления остается открытой. Именно этому и посвящена данная статья, целью которой является выявление проблем в функционировании института местного самоуправления в субъектах Северо-Западного федерального округа. Научная новизна проведенного исследования заключается в том, что впервые в России была предпринята попытка проанализировать проблемы развития института местного самоуправления именно в сельских территориях, а также в масштабах не только одного субъекта РФ, а целого федерального округа.

В 2006 году на территории субъектов СЗФО было образовано 1836 муниципальных образований. За 10 лет их общее число сократилось на 369 единиц (табл. 1) в ре-

Таблица 1. Динамика числа муниципальных образований субъектов СЗФО, единиц

| Территория | 2006 г. | 2015 г. | | | | | 2015 г. к 2006 г. | | | | |
|-----------------------------------|---------|---------|------|-----|------|-------|-------------------|----|----|------|-------|
| | Всего | Всего | МР | ГО | ГП | СП | Всего | МР | ГО | ГП | СП |
| Российская Федерация | 24207 | 22406 | 1788 | 563 | 1592 | 18177 | -1801 | -5 | 43 | -140 | -1749 |
| Северо-Западный федеральный округ | 1836 | 1467 | 150 | 49 | 207 | 950 | -369 | 3 | -5 | -4 | -363 |
| Республика Карелия | 127 | 126 | 16 | 2 | 22 | 86 | -1 | 0 | 0 | 0 | -1 |
| Республика Коми | 211 | 194 | 15 | 5 | 15 | 159 | -17 | 0 | 0 | -1 | -16 |
| Ненецкий автономный округ (НАО) | 21 | 21 | 1 | 1 | 1 | 18 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Архангельская область (без НАО) | 229 | 211 | 19 | 7 | 20 | 165 | -18 | 0 | 0 | -4 | -14 |
| Вологодская область | 372 | 224 | 26 | 2 | 22 | 174 | -148 | 0 | 0 | 0 | -148 |
| Калининградская область | 36 | 45 | 6 | 16 | 9 | 14 | 9 | 3 | -3 | 5 | 4 |
| Ленинградская область | 222 | 217 | 17 | 1 | 61 | 138 | -5 | 0 | 0 | -1 | -4 |
| Мурманская область | 42 | 40 | 5 | 12 | 13 | 10 | -2 | 0 | -2 | 0 | 0 |
| Новгородская область | 221 | 142 | 21 | 1 | 19 | 101 | -79 | 0 | 0 | -2 | -77 |
| Псковская область | 244 | 136 | 24 | 2 | 25 | 85 | -108 | 0 | 0 | -1 | -107 |
| г. Санкт-Петербург | 111 | 111 | - | - | - | - | 0 | - | - | - | - |

Обозначения в таблице следующие: МР – муниципальный район, ГО – городской округ, ГП – городское поселение, СП – сельское поселение. В Санкт-Петербурге муниципальными образованиями являются внутригородские территории городов федерального значения. Источники: Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : стат. бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2007 года [Электронный ресурс] : стат. бюллетень / Росстат. – М., 2007. – Режим доступа : http://www.gks.ru/doc_2007/mest_upr07.zip; расчеты автора.

зультате объединения и упразднения ряда поселений и муниципальных районов, преобразования районов в городские округа. Наиболее активно данные процессы проходили в Вологодской, Псковской и Новгородской областях. На конец 2015 года наибольшее число муниципалитетов функционировало в Вологодской области (224), наименьшее – в Ненецком АО (21).

Тенденцией последних лет являются активные процессы преобразования муниципальных образований. Так, если в 2011 году всего 11 муниципалитетов СЗФО участвовали в процессах объединений, и в результате было образовано 4 новых муниципалитета, то в 2015 году данные процессы затронули уже 253 территории, в результате чего было образовано 92 новых муниципалитета, а их общее количество сократилось на 161 единицу (табл. 2).

В 2015 году в Архангельской области 21 сельское поселение сформировали 8 новых объединенных поселений, в Вологодской области – 91 поселение сформировали 31 новое поселение, в Псковской области – 120 поселений сформировали 49 новых поселений. Интересный опыт преобразований имеется в Калининградской области, где в 2015 году Зеленоградский, Краснознаменский, Правдинский и Славский муниципальные районы преобразованы в городские округа одновременно с упразднением соответствующих районов, а также поселений, входящих в их состав. В 2014 году в этой же области изменен статус 4 городских поселений в связи с наделением их статусом городского округа

и одновременной передачей поселений, входящих в муниципальный район, к которому относились ранее данные городские поселения, в состав этих городских округов и упразднением 4 муниципальных районов и поселений.

Результаты проведенного ИСЭРТ РАН опроса свидетельствуют, что положительно реформу МСУ оценивают более половины (54–60%) глав муниципалитетов в СЗФО, в то время как в Вологодской области – только 31% (табл. 3). В целом по сельским территориям СЗФО ниже и доля опрошенных, отрицательно оценивающих результаты реформ. Главным образом это можно объяснить тем, что в опросе по СЗФО принимали участие в основном главы районов и городских округов, которые более позитивно настроены и видят больше возможностей решения вопросов и проблем местного значения. В опросе по Вологодской области наибольшую долю составляют главы сельских поселений.

Наиболее проблемными сферами муниципального развития, по мнению опрошенных глав, являются дорожно-транспортная инфраструктура (35,7% глав в целом по СЗФО указали на плохое или очень плохое ее состояние; табл. 4), демография (34,0%), экономическое развитие и диверсифицированность экономики (27,8–30,9%), рынок труда (28,6%). Примерно такая же ситуация сложилась и в Вологодской области, однако здесь доля негативных оценок еще выше.

Возможности органов местного самоуправления по управлению развитием муниципалитетов не увеличиваются. Рост

Таблица 2. Динамика преобразований муниципальных образований субъектов СЗФО

| | 2011 г. | 2012 г. | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | Итого за 2011–2015 гг. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------|
| Число муниципальных образований, участвовавших в объединении | 11 | 18 | 34 | 51 | 253 | 367 |
| Число вновь образованных муниципальных образований | 4 | 6 | 13 | 14 | 92 | 129 |
| Число упраздненных муниципальных образований | 7 | 12 | 21 | 37 | 161 | 238 |

Источники: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/mun_obr2016.rar; Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2012 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2013. – Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/bul_dr/mun_obr2012.rar; расчеты автора.

Таблица 3. Распределение ответов на вопрос «Как Вы оцениваете результаты изменений, проводимых в рамках реформы местного самоуправления применительно к Вашему муниципальному образованию?», % от числа опрошенных

| Вариант ответа | Территория | | |
|------------------------|--|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО* (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Положительно | 53,6 | 60,0 | 30,5 |
| Ситуация не изменилась | 25,0 | 20,0 | 35,2 |
| Отрицательно | 21,4 | 20,0 | 34,3 |

* По всем опрошенным главам муниципалитетов (по СЗФО и Вологодской области – ВО).

Таблица 4. Оценка состояния муниципального образования по нижеследующим параметрам по итогам 2015 г., % от числа опрошенных

| Параметр | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области | |
|---|---|-----------------------|---|-----------------------|---|-----------------------|
| | Хорошее и удовлетворительное | Плохое и очень плохое | Хорошее и удовлетворительное | Плохое и очень плохое | Хорошее и удовлетворительное | Плохое и очень плохое |
| Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры | 64,3 | 35,7 | 67,5 | 32,5 | 61,3 | 38,7 |
| Демографическая ситуация | 66,1 | 34,0 | 74,4 | 25,6 | 53,2 | 46,8 |
| Диверсифицированность экономики | 69,1 | 30,9 | 71,8 | 28,2 | 58,8 | 41,2 |
| Трудоустройство | 71,5 | 28,6 | 72,5 | 27,5 | 48,2 | 51,8 |
| Экономическое развитие | 72,3 | 27,8 | 71,7 | 28,2 | 60,9 | 39,1 |
| Доступность и качество услуг сферы здравоохранения | 80,4 | 19,6 | 77,5 | 22,5 | 88,3 | 11,7 |
| Обеспеченность населения жильем | 80,4 | 19,6 | 75,0 | 25,0 | 85,3 | 14,7 |
| Обеспечение общественной безопасности | 80,4 | 19,6 | 72,5 | 27,5 | 96,4 | 3,6 |
| Материальное благосостояние населения | 87,3 | 12,7 | 89,7 | 10,3 | 65,8 | 34,2 |
| Жилищно-коммунальное обслуживание | 87,5 | 12,5 | 85,0 | 15,0 | 84,7 | 15,3 |
| Экология | 87,5 | 12,5 | 85,0 | 15,0 | 96,4 | 3,6 |
| Обеспеченность населения транспортными услугами | 89,2 | 10,7 | 92,5 | 7,5 | 67,5 | 32,4 |
| Обеспеченность населения услугами связи (интернет, мобильная связь) | 91,1 | 8,9 | 92,5 | 7,5 | 81,8 | 18,2 |
| Отдых и культура | 92,9 | 7,1 | 90,0 | 10,0 | 93,7 | 6,3 |
| Доступность и качество услуг сферы образования | 98,2 | 1,8 | 97,5 | 2,5 | 95,4 | 4,5 |

Таблица 5. Оценка изменения возможностей для управления социально-экономическим развитием муниципального образования, % от числа опрошенных

| Вариант ответа | Территория | | |
|---|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Да, возможностей для управления развитием стало больше | 16,7 | 15,8 | 9,1 |
| Ничего принципиально не изменилось | 53,7 | 52,6 | 60,9 |
| Нет, возможностей для управления развитием стало меньше | 29,6 | 31,6 | 30,0 |

возможностей отмечают лишь 16-17% глав (табл. 5), а большинство опрошенных не видят никаких принципиальных изменений.

Активно проводившиеся в 2011–2015 гг. в ряде муниципальных районов субъектов

СЗФО объединения поселений, по мнению глав муниципальных образований, не привели к заметному улучшению ситуации в их развитии: положительно оценили результаты объединения менее половины (46%;

табл. 6) опрошенных глав, а в Вологодской области – еще меньше (29%).

Отсутствие у органов местного самоуправления возможности эффективно решать вопросы социально-экономического развития муниципальных образований объ-

ясняется нерешенностью ряда проблем, наиболее значимыми среди которых являются (на это указали в среднем более 40% глав муниципалитетов в целом по СЗФО; табл. 7):

– недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источ-

Таблица 6. Оценка изменения на территории объединенных поселений, % от числа опрошенных

| Вариант ответа | Территория | | |
|---|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Вижу положительные изменения на всей территории объединенного муниципалитета | 45,8 | 56,3 | 28,6 |
| Никаких существенных изменений не произошло | 37,5 | 18,8 | 57,1 |
| В результате объединения произошло «распыление» и без того незначительных средств | 16,7 | 25,0 | 14,3 |

Таблица 7. Распределение ответов респондентов по итогам 2015 года на вопрос «Оцените, пожалуйста, степень значимости факторов, которые мешают, по Вашему мнению, эффективному управлению муниципальным развитием», % от числа опрошенных*

| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
|--|---|---|---|
| Дефицит собственных источников доходов | 83,9 | 82,5 | 91,8 |
| Несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях | 56,6 | 55,3 | 46,2 |
| Недостаточность финансовой поддержки со стороны государства | 49,1 | 46,2 | 69,2 |
| Отсутствие информации, необходимой для мобилизации собственных доходов (в т. ч. информации о налогоплательщиках) | 47,3 | 50,0 | 47,6 |
| Отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории | 41,8 | 42,5 | 53,3 |
| Ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета | 40,7 | 43,6 | 35,9 |
| Бюрократические проволочки органов государственной власти | 40,7 | 44,7 | 43,4 |
| Зависимость от региональных органов управления | 37,7 | 34,2 | 53,4 |
| Недостаточность объектов имущества | 37,5 | 45,0 | 22,4 |
| Неготовность и неумение органов местного самоуправления отстаивать интересы людей и территорий | 37,0 | 44,7 | 26,9 |
| Отсутствие согласованности программных документов (на региональном и федеральном уровне), направленных на развитие муниципалитетов | 36,5 | 35,1 | 36,6 |
| Неукомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами | 35,8 | 36,8 | 18,9 |
| Пассивность местного населения | 35,7 | 27,5 | 54,7 |
| Отсутствие эффективного сотрудничества с органами государственной, в первую очередь региональной, власти | 35,2 | 35,9 | 34,6 |
| Наличие полномочий, не имеющих непосредственного отношения к институту местного самоуправления | 27,3 | 23,1 | 30,8 |
| Отсутствие эффективного сотрудничества с местными органами самоуправления районов и других поселений | 18,5 | 20,5 | 26,2 |

* Представлены только ответы, оцененные как «очень значимы».

ников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);

– несовершенство законодательства в целом, касающегося вопросов функционирования и развития муниципальной власти;

– отсутствие полной и достоверной информации о муниципалитете;

– отсутствие баланса интересов населения, бизнеса и власти (государственной и муниципальной) в процессе развития территории;

– ограниченность полномочий в сфере экономического развития муниципалитета;

– бюрократические проволочки органов государственной власти.

Для Вологодской области не менее значимыми факторами также являются зависимость от региональных органов управления и пассивность местного населения.

Такую же примерно картину показывают и результаты опросов глав муниципалитетов, проводимых Ассоциацией сибирских и дальневосточных городов [4]: самыми значимыми факторами, сдерживающими самостоятельность местных органов власти, являются ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов, неразработанность конкретных механизмов реализации норм законодательства, противоречивость принимаемых законодательных актов (на них указали более 50% всех опрошенных Ассоциацией глав).

Обеспечение муниципальных образований финансовыми ресурсами в объеме, достаточном для решения местных вопросов, выдвигалось в качестве одной из приоритетных целей реформирования. Однако, как показала практика, достичь существенных изменений не удалось, более того в результате введения двухуровневой организации системы местного самоуправления проблема обеспеченности муниципалитетов собственными финансово-экономическими средствами еще более обострилась.

В результате в большинстве муниципальных образований остро стоит проблема не-

достаточной обеспеченности финансовыми ресурсами. Так, 62% опрошенных глав оценили обеспеченность собственными доходами как крайне низкую и низкую, а в Вологодской области – 79% глав (табл. 8). Этот факт обусловлен тем, что доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов в общем объеме доходов всех местных бюджетов России составила по итогам 2016 года всего 36,5%².

Большинство местных бюджетов формируется в основном за счет предоставляемых дотаций, субвенций и субсидий из вышестоящих бюджетов. Однако даже с учетом финансовой помощи ресурсная обеспеченность местного самоуправления (доходами в целом) остается по-прежнему недостаточной: в среднем по СЗФО 36% руководителей муниципалитетов (в Вологодской области – 63%) выбрали варианты ответа «низкая» и «крайне низкая» обеспеченность.

Эффективному функционированию местного самоуправления препятствует также и низкий кадровый потенциал работников органов МСУ. С переходом к двухуровневой системе в каждом муниципальном образовании должен был быть сформирован собственный профессиональный персонал для управления развитием и ключевыми сферами жизнеобеспечения муниципалитета. И хотя в 2006–2015 гг. во многих регионах реализовывался комплекс мероприятий по подготовке и повышению квалификации для органов МСУ, пятая часть всех опрошенных глав оценили обеспеченность местной администрации кадрами как крайне низкую и низкую (табл. 9).

Уровень своей квалификации большинство глав (59–62%) оценивают как достаточный, хотя в Вологодской области такую оценку дают всего 32% глав (табл. 10).

Около половины глав (53–54%) оценивают и уровень квалификации муниципаль-

² Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] / Официальный сайт Федерального казначейства России. – Режим доступа : <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov>

Таблица 8. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность вашего муниципального образования собственными доходами и доходами всего», % от числа опрошенных

| Муниципальные образования | Обеспеченность доходами в целом | | | | Обеспеченность собственными доходами | | | |
|---|---------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|--------------------------------------|-----------------|------------------|---------------------|
| | крайне низкая (0-30%) | низкая (31-60%) | средняя (61-90%) | высокая (более 90%) | крайне низкая (0-30%) | низкая (31-60%) | средняя (61-90%) | высокая (более 90%) |
| В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | 9,4 | 26,4 | 47,2 | 17,0 | 20,8 | 41,5 | 30,2 | 7,5 |
| В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | 7,9 | 26,3 | 52,6 | 13,2 | 23,7 | 34,2 | 39,5 | 2,6 |
| В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области | 24,0 | 39,4 | 25,0 | 11,5 | 39,3 | 39,3 | 15,0 | 6,5 |

Таблица 9. Распределение ответов руководителей администраций на вопрос «Оцените, пожалуйста, обеспеченность вашего муниципального образования кадрами», % от числа опрошенных

| Муниципальные образования | Обеспеченность кадрами | | | |
|---|------------------------|-----------------|------------------|---------------------|
| | крайне низкая (0-30%) | низкая (31-60%) | средняя (61-90%) | высокая (более 90%) |
| В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | 3,6 | 16,4 | 52,7 | 27,3 |
| В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | 5,1 | 7,7 | 51,3 | 35,9 |
| В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области | 1,8 | 14,7 | 57,8 | 25,7 |

Таблица 10. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете уровень своей квалификации?», % от числа опрошенных

| Уровень | Муниципальные образования | | |
|--------------------|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Достаточный | 61,8 | 59,0 | 31,8 |
| Удовлетворительный | 38,2 | 41,0 | 57,3 |
| Недостаточный | 0,0 | 0,0 | 10,9 |

ных служащих своего муниципалитета как достаточный, хотя в Вологодской области такую оценку дают всего 37% глав (табл. 11).

Во многом кадровые проблемы органов местного самоуправления связаны с определенной непривлекательностью муниципальной службы для высококвалифицированных специалистов. Это главным образом связано и с низкой оплатой труда в данной сфере, и с низкими перспективами профессионального роста на муниципальном уровне, а также с непривлекательностью работы для молодежи в сельской местности [2]. Решению данной проблемы, на наш взгляд, послужат специальные программы подготовки

и переподготовки муниципальных служащих и работников местных организаций; активная работа по формированию кадровых резервов; привлечение молодежи в муниципальное управление; распространение лучших практик и примеров муниципального управления, а также подписка (возможно за счет средств области) на ведущие журналы по тематике муниципального управления (местного самоуправления) для местных администраций; реализация таких проектов, как, например, «Команда Губернатора: муниципальный уровень» [11], «Команда Губернатора: ваша оценка» [10], инициированных впервые в Вологодской области.

Таблица 11. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете уровень квалификации муниципальных служащих Вашего муниципального образования?», % от числа опрошенных

| Уровень | Муниципальные образования | | |
|--------------------|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Достаточный | 52,7 | 53,8 | 37,3 |
| Удовлетворительный | 45,5 | 46,2 | 57,3 |
| Недостаточный | 1,8 | 0,0 | 5,5 |

Для повышения эффективности функционирования института МСУ необходимо внедрение современных ключевых направлений в практику муниципального управления. Но такие эффективные инструменты, как развитие межмуниципальных связей, аутсорсинг муниципальных функций, разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления, внедрение механизмов частно-муниципального партнерства, реализуются, по признанию глав, менее чем в 64% муниципалитетах (табл. 12). В Вологодской области распространенность данных практик еще ниже. Во многом такая ситуация связана с недостаточной квалификацией специалистов и глав администраций, отсутствием должного нормативно-правового и методического обеспечения, а также ограниченностью средств бюджета на внедрение новых инструментов.

Наибольшее существенное влияние на развитие муниципалитета, по мнению глав, оказывают органы местного самоуправления (на это указали в своих ответах 73% глав муниципалитетов СЗФО), региональные власти (64%), федеральные власти (45%, табл. 13). Отмечается достаточно парадоксальная ситуация: большинство глав не видят реальной своей роли в местном развитии, а также роли бизнеса и населения; по-прежнему сохраняются зависимость и «упование» на вышестоящие органы власти. В Вологодской области высокую роль органов МСУ в развитии территории отмечает меньшее количество глав (48%).

Чуть менее половины (48%) глав муниципальных образований СЗФО положительно оценивают действия органов государствен-

ной власти области по отношению к муниципальным образованиям (табл. 14). Однако в Вологодской области ситуация более негативная: треть глав муниципалитетов указали на отсутствие какой-либо помощи или ее неэффективность со стороны органов госвласти региона, положительно оценивают действия лишь 15% всех опрошенных глав.

По мнению глав муниципальных образований, наиболее приоритетными и эффективными инструментами государственной политики по развитию института местного самоуправления должны быть (табл. 15):

- корректировка федерального законодательства в направлении повышения роли и самостоятельности муниципалитетов (на это указали 89% всех опрошенных глав муниципалитетов СЗФО);
- учет специфики развития муниципалитетов при установлении межбюджетных отношений (68%);
- разработка и принятие более действенной государственной программы по развитию института местного самоуправления в регионе (54%);
- замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ (45%).

Следует отметить, что местное самоуправление – это прежде всего власть населения на местах. Поэтому одной из главных задач является активизация участия различных социальных групп в управлении муниципальным образованием. Однако в целом, по мнению большей части руководителей местных администраций, активного участия в осуществлении местного самоуправления среди населения пока не наблюдается (преобладают варианты ответа «активность

Таблица 12. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие из направлений, способствующих повышению эффективности функционирования органов местного самоуправления, реализуются или планируются к реализации в вашем муниципальном образовании?», % от числа опрошенных

| Направления повышения эффективности муниципального управления | Муниципальное образование | | | | | |
|---|---|--------------------------|---|--------------------------|---|--------------------------|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области | |
| | Реализуются | Планируются к реализации | Реализуются | Планируются к реализации | Реализуются | Планируются к реализации |
| Контроль за реализацией принятых программных документов, оценка их эффективности | 92,7 | 1,8 | 92,3 | 2,6 | 73,1 | 14,8 |
| Обеспечение взаимодействия структурных подразделений муниципальных органов власти | 92,7 | 3,6 | 92,3 | 5,1 | 70,1 | 16,8 |
| Повышение активности участия в реализации программных документов региональных и федеральных органов власти | 87,3 | 7,3 | 89,7 | 5,1 | 61,1 | 25,9 |
| Совершенствование нормативно-правовой базы, определяющей развитие муниципального образования и функционирование органов местного самоуправления | 87,3 | 9,1 | 84,6 | 12,8 | 77,6 | 14,0 |
| Предоставление муниципальных услуг в электронном виде | 85,5 | 10,9 | 84,6 | 12,8 | 69,2 | 23,4 |
| Реализация программно-целевого подхода к управлению развитием муниципалитета | 83,6 | 10,9 | 82,1 | 10,3 | 40,7 | 44,4 |
| Повышение ответственности за некачественное выполнение обязанностей должностными лицами | 80,0 | 16,4 | 84,6 | 10,3 | 75,9 | 17,6 |
| Повышение эффективности организационной структуры (структуры управления) органов МСУ | 80,0 | 16,4 | 84,6 | 12,8 | 60,2 | 24,1 |
| Обращение с инициативами в региональные органы власти | 70,9 | 23,6 | 69,2 | 23,1 | 56,5 | 30,6 |
| Совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципальной службы | 69,1 | 25,5 | 79,5 | 15,4 | 53,3 | 32,7 |
| Развитие межмуниципальных связей | 63,6 | 25,5 | 71,8 | 17,9 | 50,9 | 32,4 |
| Формирование системы эффективного взаимодействия населения, бизнеса и власти на территории муниципального образования | 46,3 | 44,4 | 44,7 | 44,7 | 43,5 | 40,7 |
| Разработка внутренних стандартов деятельности органов местного самоуправления | 45,5 | 43,6 | 48,7 | 38,5 | 34,3 | 46,3 |
| Использование аутсорсинга муниципальных функций (передача отдельных функций общественным и частным организациям) | 34,5 | 52,7 | 23,1 | 61,5 | 20,4 | 56,5 |
| Внедрение механизмов частного муниципального партнерства | 32,7 | 54,5 | 28,2 | 56,4 | 26,9 | 52,8 |

населения осталась без изменений» (табл. 16). Повышение активности населения отмечают 38% глав муниципалитетов (в Вологодской области – 18%).

Подводя общие итоги проведенного опроса глав сельских поселений СЗФО, можно

сказать, что в функционировании института местного самоуправления имеется множество проблем (недостаточность ресурсной базы, сложности во взаимодействии с органами государственной власти, пассивность местных жителей и др.). Это отодвигает

Таблица 13. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, от кого в наибольшей степени зависит развитие Вашего муниципального образования?», % от числа опрошенных

| Вариант ответа | Муниципальные образования | | |
|---|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| От органов местного самоуправления | 73,2 | 72,5 | 48,2 |
| От органов государственной власти региона | 64,3 | 62,5 | 66,4 |
| От федеральных органов власти | 44,6 | 47,5 | 50,0 |
| От главы муниципального образования | 19,6 | 17,5 | 30,0 |
| От самих жителей | 37,5 | 32,5 | 50,9 |
| От частного бизнеса | 32,1 | 32,5 | 30,9 |

Таблица 14. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы оцениваете действия региональных органов власти, направленные на поддержку муниципальных образований в ... году?», % от числа опрошенных

| Форма взаимодействия | Муниципальное образование | | |
|---|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Не было оказано никакой помощи | 0,0 | 0,0 | 11,9 |
| В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудноосуществимы и не привели к улучшению ситуации) | 5,4 | 5,0 | 21,1 |
| Изменения произошли, но они не существенны | 32,1 | 25,0 | 35,8 |
| Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации | 48,2 | 57,5 | 14,7 |
| Затрудняюсь ответить | 14,3 | 12,5 | 16,5 |

реализацию заявленных в 131-ФЗ целей на более поздние сроки. Так, по мнению большинства глав муниципальных образований, для достижения позитивных результатов в развитии муниципалитетов требуется более 3 лет (так считают 84% опрошенных глав муниципалитетов СЗФО; табл. 17).

В заключение статьи следует отметить, что изменения в системе местного самоуправления, осуществляемые на современном этапе развития (в 2014–2015 гг. это, например, изменение способа выбора глав муниципальных образований, сокращение перечня вопросов местного значения сельских поселений и др.), не направлены на улучшение финансово-экономических условий существования муниципалитетов и разграничение (урегулирование) полномочий между уровнями власти. На наш взгляд, необходимо повышение эффективности государственного управления в части развития территорий.

Ключевыми инструментами здесь могут быть принятие стратегии пространственного развития страны, схемы размещения и развития производительных сил (в том числе в субъектах РФ), концепции региональной политики, концепции развития института местного самоуправления; наличие территориального аспекта во всех стратегических документах; реализация комплексного подхода к развитию муниципальных образований; осуществление мероприятий по четкому разграничению полномочий и ответственности между всеми уровнями власти, подкрепленных необходимым объемом средств на их исполнение; формирование общероссийской базы и распространение лучших практик муниципального управления.

Таким образом, представленные в статье результаты позволили дать оценку ключевым проблемам функционирования института местного самоуправления в Северо-

Таблица 15. Распределение ответов респондентов на вопрос «Какие наиболее приоритетные направления государственной политики окажут, на Ваш взгляд, наибольшее влияние на развитие муниципальных образований в Вологодской области?», % от числа опрошенных

| Направление политики | Муниципальные образования | | |
|--|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Корректировка федерального законодательства в направлении закрепления за местным уровнем власти дополнительных источников доходов и четкое установление сфер деятельности и полномочий органов местного самоуправления | 89,3 | 90,0 | 76,9 |
| Установление межбюджетных отношений, учитывающих специальные особенности каждого муниципального образования (система коэффициентов) | 67,9 | 67,5 | 54,6 |
| Разработка совместно с муниципалитетами государственной программы области по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государственной поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив | 53,6 | 60,0 | 43,5 |
| Замена дотаций местному бюджету дополнительными нормативами отчислений от НДС | 44,6 | 37,5 | 59,3 |
| Распространение на постоянной основе лучших практик муниципального управления из опыта области и других регионов | 28,6 | 30,0 | 24,1 |
| Активное развитие кластеров в области (лесного, молочного, химического, машиностроительного, туристического) | 21,4 | 17,5 | 29,6 |
| Включение территориального раздела в региональные стратегии и программы (целевые ориентиры, задачи и мероприятия по каждому муниципальному району, распределение средств по муниципальным образованиям) | 16,1 | 10,0 | 22,2 |
| Установление четких сроков и регламента осуществления контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления | 16,1 | 22,5 | 4,6 |
| Содействие (консультационное, методическое и пр.) организации различных форм межмуниципального сотрудничества | 14,3 | 20,0 | 9,3 |
| Активная деятельность Корпорации развития Вологодской области во всех муниципальных районах и большинстве муниципальных образований | 12,5 | 7,5 | 14,8 |
| Обязательный учет и поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы | 12,5 | 10,0 | 25,0 |

Таблица 16. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как, по Вашему мнению, изменилась социальная активность населения за предыдущий год?», % от числа опрошенных

| Вид территориальной политики | Муниципальные образования | | |
|---|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Активность населения повысилась | 38,2 | 38,5 | 18,0 |
| Активность населения осталась без изменений | 54,5 | 56,4 | 55,9 |
| Активность населения понизилась | 7,3 | 5,1 | 26,1 |

Таблица 17. Распределение ответов респондентов на вопрос «Сколько, по Вашему мнению, необходимо времени для достижения позитивных результатов в развитии муниципалитета?», % от числа опрошенных

| Вариант ответа | Муниципальные образования | | |
|----------------|---|---|---|
| | В среднем по всем муниципалитетам СЗФО (включая ВО) | В среднем по сельским территориям СЗФО (без ВО) | В среднем по всем муниципалитетам Вологодской области |
| Менее 1 года | 1,8 | 2,5 | 0,0 |
| От 1 до 3 лет | 14,3 | 15,0 | 13,5 |
| От 3 до 5 лет | 62,5 | 60,0 | 51,0 |
| Более 5 лет | 21,4 | 22,5 | 35,6 |

Западном федеральном округе и могут быть использованы органами власти при корректировке ими политики по развитию данного

института и служить основой для дальнейших научных исследований и дискуссий по данной тематике.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бухвальд, Е. М. Реформа реформы или «Тришкин кафтан»? [Текст] / Е. М. Бухвальд // Федерализм. – 2014. – № 2. – С. 63–74.
2. Бухвальд, Е. М. О проблемах кадрового обеспечения органов местного самоуправления в России [Текст] / Е. М. Бухвальд, Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов // Самоуправление. – 2017. – № 1 (106). – С. 10–14.
3. Ворошилов, Н. В. Социально-экономическое развитие России и реформирование института местного самоуправления в 2000–2014 годах [Текст] / Н. В. Ворошилов // Известия высших учебных заведений. Серия «Экономика, финансы и управление производством». – 2015. – № 3 (25). – С. 126–133.
4. Горяченко, Е. Е. Мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России (результаты опроса руководителей муниципальных образований, апрель–май 2014 г.) [Электронный ресурс] : аналитическая записка / Е. Е. Горяченко. – Новосибирск : Исполнительная дирекция АСДГ, 2014. – 55 с. – Режим доступа : http://www.asdg.ru/about/struct/sobr/XXXI/Monitoring_2014.pdf
5. Десять лет муниципальной реформы в России: итоги и перспективы [Текст] / И. В. Караваева, Е. М. Бухвальд, С. Д. Валентей и др. ; отв. ред. Е. М. Бухвальд, И. В. Караваева. – М. : ИЭ РАН, 2014. – 300 с.
6. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития [Текст] / под ред. Е. С. Шугриной. – М. : Проспект, 2016. – 312 с.
7. Лексин, В. Что происходит с местным самоуправлением в России [Текст] / В. Лексин // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 64–76.
8. Местное самоуправление в России: итоги и перспективы реформ [Текст] / Т. В. Ускова, Е. М. Бухвальд, Н. В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2016. – № 5. – С. 159–175.
9. Парахина, В. Н. Муниципальное управление [Текст] : учебное пособие / В. Н. Парахина, Е. В. Галеев, Л. Н. Ганшина. – 3-е изд., перераб. – М. : КНОРУС, 2013. – 494 с.
10. Проект «Команда Губернатора: Ваша оценка» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda_gubernatora_vasha_ocenka_2015/obrawenie_gubernatora_oblasti1
11. Проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень» [Электронный ресурс] / Официальный сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа : http://okuvshinnikov.ru/proekty/komanda_gubernatora_municipalnyj_uroven/obrawenie_gubernatora_2
12. Социально-экономические проблемы локальных территорий [Текст] : монография / Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов, Е. А. Гутникова, С. А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.
13. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : стат. бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar
14. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2007 года [Электронный ресурс] : стат. бюллетень / Росстат. – М., 2007. – Режим доступа : http://www.gks.ru/doc_2007/mest_upr07.zip
15. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/mun_obr2016.rar
16. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2012 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2013. – Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2012/bul_dr/mun_obr2012.rar
17. Швецов, А. Реформы и контрреформы местного самоуправления: марафон длиной в полтора столетия [Текст] / А. Швецов // Федерализм. – 2016. – № 1. – С. 77–90.

18. Grundwissen Kommunalpolitik [Electronic resource] / hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie. – Bonn : FES, 2011. – 482 s. – Available at : <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975>
19. Lockner, A. O. Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies [Text] / A. O. Lockner. – USA, Bloomington : iUniverse, 2013. – 621 p.
20. Özden, K. Local Governments and Democracy: Impossible or Indispensable Pairs? [Text] / K. Özden // European Journal of Economic and Political Studies. – 2012. – Vol. 5. – Iss. 2. – P. 131–141.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ворошилов Николай Владимирович – младший научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: niks789@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

Voroshilov N.V.

THE ISSUES OF THE FUNCTIONING OF THE INSTITUTE OF LOCAL GOVERNMENT

(BASED ON A SURVEY OF HEADS OF MUNICIPAL ENTITIES OF THE
NORTHWESTERN FEDERAL DISTRICT AND THE VOLOGDA OBLAST)

Local governing is one of the most important public and state institutions in the country and represents an independent, under its own responsibility, decision of the population, made directly and (or) through local government bodies on local issues in the public interest, taking into account historical and other local traditions. With Russia's transition to a market-based economy in the 1990s, the institution of local government became to revive, to shape and to develop. Since January 1, 2009 (in the Vologda Oblast and a number of other territorial entities of the Russian Federation - since January 1, 2006), Federal Law No. 131-FZ "Concerning the general principles of the organization of local government in the Russian Federation" has come into force throughout Russia. Though the adoption of this law laid the foundation of the reform, its main goals and objectives, for various reasons, have not yet been fully achieved. In this regard, it is important to study the future trends and challenges of the functioning of local government, this being the very purpose of this article. In 2007 in order to study these processes the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the RAS launched a monitoring survey unique for Russia. It is a questionnaire survey of the heads of municipal entities (municipal districts, urban okrugs, urban and rural settlements) of the Vologda Oblast. In 2016, employees of the Institute of Socio-Economic Development of Territories of the RAS also conducted a questionnaire survey among the heads of rural municipal entities of the Northwestern Federal District, and the article shows the main results of these studies. The paper also defines common issues that hamper effective management of municipal development: insufficient financial resources (deficit of own revenue sources, insufficient financial support from the State); imperfection of the legislation

as a whole, concerning the functioning and developing of the municipal authorities; lack of complete and reliable information about the municipality; lack of balance of interests of the population, business and government (state and municipal) in the process of development of the territory; limited powers in the area of economic development of the municipality; time-consuming bureaucracy of public authorities. The results of the study can be used for substantiating and developing measures to improve the efficiency of the functioning of the institute of local government.

Local government, reform, municipal entities, survey, Northwestern Federal District, the Vologda Oblast.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

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