

# ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.15838/ptd.2019.5.103.7

УДК 332.122 | ББК 65.9(2Рос.)

© Губанова Е.С., Клещ В.С.

## ЗОНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА<sup>1</sup>



### ГУБАНОВА ЕЛЕНА СЕРГЕЕВНА

Вологодский государственный университет  
Россия, 160002, г. Вологда, ул. Гагарина, д. 81  
E-mail: gubanova\_elena@mail.ru  
ORCID: [0000-0002-8498-5630](https://orcid.org/0000-0002-8498-5630); ResearcherID: [S-4888-2019](https://orcid.org/S-4888-2019)



### КЛЕЩ ВИКТОРИЯ СЕРГЕЕВНА

Вологодский государственный университет  
Россия, 160002, г. Вологда, ул. Гагарина, д. 81  
E-mail: korennikova@gmail.com  
ORCID: [0000-0002-5520-4380](https://orcid.org/0000-0002-5520-4380); ResearcherID: [R-3410-2018](https://orcid.org/R-3410-2018)

Существование значительного количества территорий, не обеспеченных достаточными объемами ресурсов для своего развития, приводит к обострению широкого спектра социально-экономических проблем. Это обуславливает поиск инструментов регулирования территориального развития, которые открывают новые возможности для устойчивого, сбалансированного развития регионов и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. В статье рассматривается зарубежная и российская практика использования зонирования как инструмента регулирования территориального развития. Определено, что процедура зонирования всегда является целенаправленной и способствует решению многих задач социально-

**Для цитирования** Губанова Е.С., Клещ В.С. Зонирование как инструмент регулирования социально-экономического развития региона // Проблемы развития территории. 2019. № 5 (103). С. 109–123. DOI: 10.15838/ptd.2019.5.103.7

**For citation:** Gubanova E.S., Kleshch V.S. Zoning as a tool for regulating the region's socio-economic development. *Problems of Territory's Development*, 2019, no. 5 (103), pp. 109–123. DOI: 10.15838/ptd.2019.5.103.7

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Правительства Вологодской области в рамках государственного научного проекта «Управление пространственным развитием региона в условиях перехода к новому технологическому укладу: методология исследования и механизм реализации».

*экономического развития территорий. Исходя из особенностей опыта зонирования в российских регионах авторы пришли к выводу о необходимости использования проблемно-ресурсного подхода в зонировании. Предложенный алгоритм позволяет не только выделить однородные по уровню развития и внутреннему потенциалу территории, но и дифференцированно подойти к системе регулирования территориального развития. Применение этого (дифференцированного) подхода позволяет внедрить в практику регулирования такие методы и инструменты, которые являются наиболее целесообразными и эффективными для каждого типа территорий, входящих в одну из выделенных зон. Кроме того, дифференцированное регулирование позволяет более эффективно подходить к использованию ресурсов и стимулирует создание партнерских отношений между органами местного самоуправления. В ходе апробации алгоритма на данных Вологодской области выделено пять территориальных зон, для каждой из которых предложен комплекс регулирующих инструментов, направленных на решение основных проблем развития муниципальных образований. Полученные результаты могут быть использованы региональными и муниципальными органами власти при разработке политики регионального развития и стратегических документов, определяющих пространственные ориентиры на перспективу. Материалы исследования, представленные в статье, могут быть интересны для обсуждения в научной дискуссии, использования в научной и учебной деятельности.*

*Зонирование, алгоритм, регион, регулирование социально-экономического развития, дифференцированный принцип.*

Неравномерность развития является одной из наиболее острых проблем современного социально-экономического пространства России. Она проявляется в различных по масштабу различиях по широкому спектру параметров: геополитическому положению, климатическим условиям, уровню развития промышленности и сельского хозяйства, уровню обеспеченности основными видами ресурсов, уровню и качеству жизни населения. Стоит отметить, что неравномерность развития является объективным свойством развития территорий и проявляется на различных уровнях социально-экономического пространства. При этом наибольшие межтерриториальные различия складываются на муниципальном уровне.

Реформа местного самоуправления, начатая в России с принятия и вступления в силу с 1 января 2006 года закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», обусловила создание большого числа муниципальных образований. Так, в Вологодской области на момент реализации закона было создано 372 муниципальных образования, из них: 2 городских округа, 26 муниципальных районов, 344 городских и сельских поселения. К 1 января 2018 года их число сократилось до 209.

Принятым законом пересмотрен перечень вопросов местного значения. При этом к ведению муниципальных образований отнесены те полномочия, реализация которых, как предполагается, будет наиболее эффективна именно на местном уровне: разработка и исполнение бюджета, установление величины муниципальных налогов и других обязательных отчислений, организация обеспечения населения электро- и газоснабжением, транспортное обслуживание, предоставление дошкольного, начального и среднего образования, медицинской помощи, осуществление общественного порядка и др. Однако на практике реализация широкого круга обязанностей и вопросов местного значения осуществляется в условиях значительной ограниченности ресурсов (финансовых, кадровых, организационных) и отсутствия необходимого опыта управления развитием муниципальных образований. Ограниченные возможности местных властей снижают эффективность реализации возложенных на них полномочий по организации жизнедеятельности и социально-экономического развития подведомственных им территорий, что, в свою очередь, приводит к появлению и нарастанию проблем муниципального развития, нарушению целостности и сба-

лансированности социально-экономического пространства региона.

На сегодняшний день в Вологодской области сформирована и функционирует система регулирования регионального развития, включающая в себя административные, экономические и организационные методы воздействия. Однако сохраняющиеся с начала 1990-х годов существенные различия в уровне развития муниципальных районов области свидетельствуют о невысокой результативности применяемых инструментов. Отмеченное актуализирует необходимость поиска таких инструментов регулирования, которые способны устранить проблемы социально-экономического развития муниципальных образований и повысить эффективность деятельности органов власти. Таким инструментом, по нашему мнению, может стать зонирование территории.

Зонирование предполагает разделение территории на зоны по определенному признаку или совокупности признаков. Обратимся к трудам ученых по этому вопросу.

В одной из работ Б.Б. Родаман рассматривает зонирование как пространственно дифференцированное описание территории и определяет его как «удобный метод членения территории на качественно своеобразные и/или внутренне связанные части» [1, с. 5]. При этом зонирование территории носит целенаправленный характер. Так, разделение территорий на зоны преследует своей целью совершенствование территориальной структуры региона [2–4], повышение темпов роста и достижение устойчивости развития экономики и социальной сферы региона [2; 4–10], реализацию принципа дифференциации при разработке методов и инструментов регулирования развития территорий [3; 11–14], решение проблемы внутрирегиональных социально-экономических различий [3; 15].

Многообразие целевых установок зонирования обуславливает множество вариантов разделения территории на основе использования широкой совокупности критериев и параметров зонирования: по природно-климатическим условиям [12; 13; 16], территориально-отраслевой структуре [14], уровню обе-

спеченности ресурсами<sup>2</sup>, уровню социально-экономического развития [5; 8; 13], условиям жизни населения [10] и др. Предлагаемые в научной литературе варианты зонирования носят как сплошной, так и выборочный характер, являются одно- или многокритериальными, проводятся в один или несколько этапов. При этом, несмотря на различия в целевых установках, параметрах выделения зон, уровне зонированной территории, авторы отмеченных работ рассматривают зонирование как инструмент решения задач территориального развития.

Стоит отметить, что зонирование территории как инструмент регулирования регионального развития имеет и прикладной характер. Анализ зарубежной практики регулирования регионального развития позволил установить, что зонирование в иностранных государствах нацелено в том числе и на решение проблемы регионального неравенства. Кроме того, в странах Европейского Союза деление территорий на зоны по различным критериям позволяет использовать дифференцированный подход к региональной политике [17]. Например, зонирование в Германии преследует своей целью повышение потенциала структурно слабых территорий и достижение устойчивого развития страны за счет сокращения различий в уровне жизни между западной и восточной частью страны, между городской и сельской местностью<sup>3</sup>. Результатом изменения территориальной структуры Франции в 2016 году стала новая территориальная сетка, состоящая из 13 регионов. Целесообразность применения нового подхода к зонированию территории Франции обусловлена необходимостью повышения конкурентоспособности регионов и их экономического роста, решения проблемы территориального неравенства, а также повышения эффективности осуществления государственными органами власти своих функций [18]. В Чехии пред-

<sup>2</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.

<sup>3</sup> Federal Office for Building and Regional Planning. Spatial Development and Spatial Planning in Germany. Bonn, 2001. 73 p.

ложено деление территории страны на три зоны: экономически развитые регионы, экономически стабильные регионы и экономически отсталые регионы. Основная цель зонирования Чехии заключается в сокращении межтерриториальных различий, сближении регионов по уровню социально-экономического развития и повышении их конкурентоспособности посредством разработки для каждого типа регионов своих вариантов развития [17]. Зонирование в США направлено на регулирование регионального развития в целях выравнивания уровня развития социально-экономического пространства страны. В его основе лежит дифференцированный принцип. Он сводится к разработке региональной политики и мер регулирования, наиболее эффективных для каждой из выделенных зон<sup>4</sup>. Экономические реформы 1980-х годов в Китае породили существенные различия в уровне развития между приморскими и внутриконтинентальными территориями. В связи с этим современная региональная политика направлена на решение проблем регионального неравенства. Деление территории на три зоны (восточную, центральную и западную) предусматривает последовательную реализацию мер государственной поддержки регионов с целью устранения региональных различий за счет сокращения бедности, улучшения уровня жизни населения, обеспечения устойчивого экономического роста, сбалансированного развития регионов [19]. Сокращение межрегиональных диспропорций является одним из приоритетных направлений регионального развития в Японии. Оно реализуется путем создания национальной структуры земель и сбалансированного распределения на них отраслей производства, объектов социальной инфраструктуры и населения [20].

В российской практике также имеются примеры использования зонирования для целей управления при решении широкого спектра вопросов развития территорий (табл. 1).

<sup>4</sup> United States Regional Economic Analysis Project. URL: <https://united-states.reaproject.org>

Стоит отметить, что рассмотренный региональный опыт зонирования имеет практическую значимость. Он может быть использован органами власти как Вологодской области, так и других субъектов РФ при разработке документов стратегического планирования для методического обоснования зонирования (критерии выделения зон, отражение основных преимуществ и проблем территорий, обоснование и выбор конкретного типа региональной политики для определенной территориальной зоны, обозначение задач, определение приоритетных направлений развития для каждой территориальной зоны и инструментов достижения поставленных задач) как одного из инструментов регулирования социально-экономического развития региона.

Анализ региональной практики зонирования территорий позволил подтвердить, что предлагаемые варианты выделения территориальных зон имеют четкую целевую направленность. Это подтверждает целесообразность использования региональными органами власти зонирования в качестве инструмента социально-экономического развития субъектов РФ, в том числе и при решении таких задач, как обеспечение сбалансированного, устойчивого развития региона, создание благоприятных условий для реализации внутреннего потенциала и повышения конкурентоспособности территорий, сокращение внутрирегиональных различий. Стоит отметить, что помимо решения социально-экономических задач региональные власти используют этот инструмент в целях повышения координации деятельности и усиления взаимодействия органов власти местного самоуправления, а также органов власти и общества. При этом региональная практика показывает, что при выделении территориальных зон используются географический (Пермский край), отраслевой (Новгородская область), географическо-отраслевой (Ивановская и Рязанская области, Краснодарский край), проблемный (Архангельская и Ярославская области) подходы.



Таблица 1. Региональный опыт зонирования территорий и его основные характеристики

Субъект РФ	Годы реализации	Критерий зонирования	Тип и количество выделяемых зон	Цель зонирования
Архангельская область <sup>1</sup>	2019–2035 гг.	Схожесть социально-экономических условий и перспектив развития	Семь социально-экономических зон	– развитие выделенных социально-экономических зон и региона в целом; – экономия бюджетных средств; – повышение эффективности реализации региональной пространственной политики
Ивановская область <sup>2</sup>	2015–2020 гг.	Функциональное назначение	Четыре территориальные зоны развития	– решение проблем социально-экономического характера; – повышение эффективности управления развитием внутрирегиональных территорий
Краснодарский край <sup>3</sup>	2018–2030 гг.	Общность задач развития, отраслевая специализация	Семь экономических зон	– развитие отраслевой кооперации; – укрепление межмуниципальных связей; – повышение конкурентоспособности территорий;
Новгородская область <sup>4</sup>	2013–2030 гг.	Функциональное назначение	Три территориальные зоны развития	– устойчивое социально-экономическое развитие
Пермский край <sup>5</sup>	н/д	Территориальная смежность, наличие развитых и проблемных территорий	Семь микрорайонов (округов)	– усиление межмуниципального взаимодействия; – снижение диспропорций в развитии территорий
Рязанская область <sup>6</sup>	2019–2030 гг.	Территориальная смежность	Шесть экономических зон	– сбалансированное развитие региона и внутрирегиональных территорий
Ярославская область <sup>7</sup>	2013–2025 гг.	Необходимость территориальных преобразований	Три группы зон	– реорганизация пространственной структуры региона; – уменьшение масштаба внутрирегиональной неравномерности; – устойчивое развитие региона

<sup>1</sup> Стратегия социально-экономического развития Архангельской области до 2035 года. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/49109151-6955-4749-b347-213db5c33eb6/stratega.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=49109151-6955-4749-b347-213db5c33eb6> (дата обращения 10.02.2019).

<sup>2</sup> Об утверждении стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года: Постановление Правительства Ивановской области от 4 июня 2015 г. № 420-п. URL: <http://derit.ivanovoobl.ru/wp-content/uploads/sites/7/2017/04/PP-240-04062015-red-13042017.pdf> (дата обращения 10.02.2019).

<sup>3</sup> Стратегия социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года. URL: [http://economy.krasnodar.ru/strategic-planning/files/Strategiia\\_2030.pdf](http://economy.krasnodar.ru/strategic-planning/files/Strategiia_2030.pdf) (дата обращения 10.02.2019).

<sup>4</sup> О стратегии социально-экономического развития Новгородской области до 2030 года: постановление Новгородской областной Думы от 9 июля 2012 г. № 100-ОЗ. URL: <https://www.novreg.ru/economy/strategy2030/strategy2030.php> (дата обращения 10.02.2019).

<sup>5</sup> О программе социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы: Закон Пермского края от 20 декабря 2012 г. № 140-ПК. URL: <http://www.elprikam.psu.ru/files/0004/program.pdf> (дата обращения 10.02.2019).

<sup>6</sup> О стратегии социально-экономического развития Рязанской области до 2030 года (проект). URL: <https://admrzn.ru/ekonomika-i-biznes/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-ryazanskoj-oblasti> (дата обращения 10.02.2019).

<sup>7</sup> Стратегия пространственного развития Ярославской области. URL: <https://narod.yarregion.ru/service/strategy2025/strategicheskie-napravleniya/strategiya-prostranstvennogo-razvitiya> (дата обращения 10.02.2019).

По мнению автора исследования<sup>5</sup>, зонирование всегда является целевым или проблемно ориентированным, поскольку проводится в соответствии с поставленными целями. При этом целесообразность исполь-

<sup>5</sup> Гранберг А.Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 495 с.

зования проблемного подхода к выделению зон обусловлена следующими причинами:

- возможность реализации дифференцированной региональной политики, группировка территорий и выделение зон по схожести проблем территориального развития позволяет разрабатывать и внедрять в

практику регулирования регионального развития методы и инструменты, подходящие для решения проблем социально-экономического развития каждого типа территорий;

- более эффективное использование ресурсов, регулирование регионального развития требует значительного объема ресурсов, особенно финансовых, которые на практике зачастую являются крайне дефицитными, зонирование, предполагающее группировку территорий по принципу схожести, позволяет выделять наиболее проблемные территории, концентрировать региональные и муниципальные ресурсы в зонах наибольшей отсталости и направлять их на решение наиболее острых территориальных проблем;

- более эффективное решение задач социально-экономического развития, схожесть проблем социально-экономического развития территорий предполагает реализацию однородного инструментария для их решения, это обстоятельство активизирует партнерские отношения между органами местного самоуправления, а объединение их усилий позволяет повысить эффективность в решении региональных проблем.

Однако стоит отметить, что ресурсы являются одним из ключевых факторов, обуславливающих социально-экономические процессы и тенденции развития региона. Количественная и качественная характеристика региональных ресурсов (природные, климатические, демографические, трудовые, финансовые, инфраструктурные, инвестиционные, производственные, инновационные) формирует внутренний потенциал и определяет уровень конкурентоспособности и социально-экономической привлекательности территории.

В связи с этим считаем целесообразным использование проблемно-ресурсного подхода к зонированию территорий. Кроме того, преимущество проблемно-ресурсного подхода заключается в возможности оценки уровня эффективности использования внутреннего потенциала территории за счет сопоставления ресурсной обеспеченности территории с имеющимися у нее социально-экономическими проблемами. Указанные обстоятель-

ства стали основанием для разработки авторами методики зонирования, позволяющей на основе выявления проблем социально-экономического развития территорий и определения уровня их ресурсной обеспеченности провести группировку территорий, выделить однородные зоны и разработать рекомендации по реализации инструментов регулирования развития территорий. Алгоритм методики включает в себя последовательную реализацию трех этапов (рис. 1).

На первом этапе производится оценка основных проблем социально-экономического развития территорий и имеющихся у них внутренних ресурсов. Выявление проблем социально-экономического развития территорий предлагается производить по следующим параметрам: заработная плата работников организации (дает оценку уровня жизни населения), уровень зарегистрированной безработицы (рынок труда), оборот розничной торговли и объем платных услуг населению (потребительский рынок), объем промышленного производства и объем продукции сельского хозяйства (отрасли материального производства), объем инвестиций в основной капитал (инвестиционная активность), количество организаций и индивидуальных предпринимателей (экономическая активность). Для оценки внутренних ресурсов территорий выбраны следующие показатели: земельная площадь сельхозугодий, площадь лесов и объем водных ресурсов (дает представления об уровне обеспеченности природными ресурсами), численность населения, коэффициенты естественного и миграционного прироста (социально-демографические ресурсы), доля трудоспособного населения в общей численности населения (трудовые ресурсы), обеспеченность населения врачами, обеспеченность детей местами в дошкольных образовательных учреждениях (социально-инфраструктурные ресурсы), доля собственных доходов в общей сумме доходов местного бюджета (финансовые ресурсы), наличие основных фондов (производственные ресурсы).

На втором этапе осуществляется процедура зонирования, предполагающая группи-

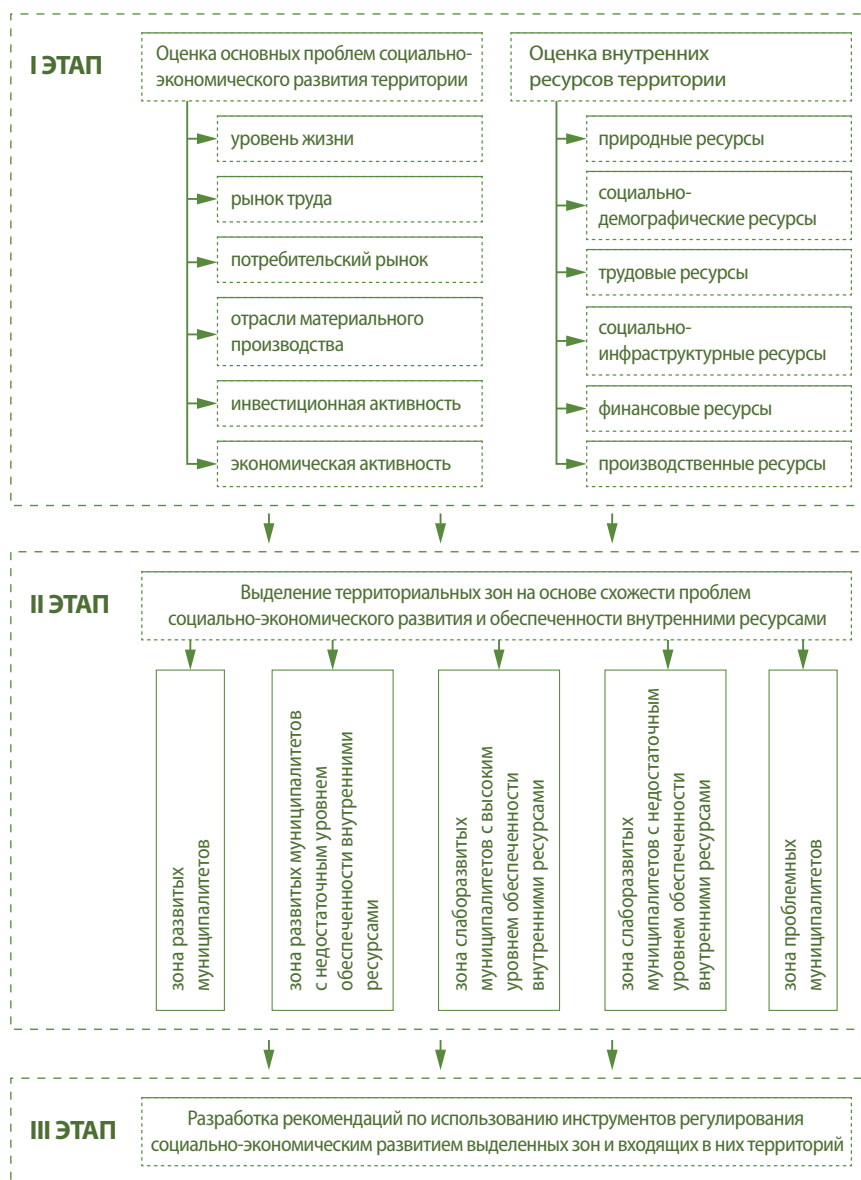


Рис. 1. Алгоритм проблемно-ресурсного зонирования

Источник: составлено авторами.

ровку территорий с идентичными социально-экономическими проблемами и уровнем обеспеченности внутренними ресурсами (табл. 2). Заметим, что результатом выделения территорий по имеющимся у них проблемам в социально-экономическом развитии являются группы территорий со схожим уровнем социально-экономического развития. Это обусловлено тем, что между этими параметрами развития (наличием социально-экономических проблем и уровнем социально-экономического развития) существует тесная связь. Так, обострение

на территории широкого спектра проблем социально-экономического характера (например, депопуляционный процесс, низкие доходы населения, низкий уровень обеспечения объектами социальной инфраструктуры, деградация промышленного и сельскохозяйственного производства, падение инвестиционной привлекательности региона) свидетельствует о негативных социально-экономических трансформационных процессах и кризисных явлениях, которые, в свою очередь, сдерживают социально-экономическое развитие территорий, ведут

Таблица 2. Алгоритм выделения территориальных зон

Наименование этапа	Содержание этапа
Определение уровня социально-экономического развития территории	
1. Ранжирование территорий по показателям	Каждой территории по каждому из показателей блока присваивается ранг в зависимости от величины показателя. Территории с лучшим значением показателя (максимальным для прямых показателей и минимальным для обратных показателей) присваивается 1 ранг, территории с худшим значением – последний ранг
2. Определение рейтингового значения территории	Рейтинговое значение каждой территории определяется путем суммирования частных рангов: $R = \sum_{i=1}^m r_i$ где: $r_i$ – ранг территории по одному из показателей блока; $i$ – количество показателей в блоке (в данном случае $m=9$ )
3. Определение границ интервалов и распределение территорий по уровню социально-экономического развития	Распределение территорий проводится путем соотнесения их рейтинговых значений с рейтинговой шкалой: – $[r_{min}; r_{min} + l)$ – высокий уровень социально-экономического развития; – $[r_{min} + l; r_{min} + 2 \times l)$ – уровень социально-экономического развития выше среднего; – $[r_{min} + 2 \times l; r_{min} + 3 \times l)$ – средний уровень социально-экономического развития территории; – $[r_{min} + 3 \times l; r_{min} + 4 \times l)$ – уровень социально-экономического развития ниже среднего; – $[r_{min} + 4 \times l; r_{max}]$ – низкий уровень социально-экономического развития, где $r_{max}$ – максимальное рейтинговое значение; $r_{min}$ – минимальное рейтинговое значение; $l = (r_{max} - r_{min}) / 5$ – длина интервала
Определение уровня обеспеченности территории внутренними ресурсами	
1. Ранжирование территорий по показателям	Повторяет п. 1
2. Определение рейтингового значения территории	Повторяет п. 2 (в данном случае $m=11$ )
3. Определение границ интервалов и распределение территорий по уровню обеспеченности ресурсами и внутреннему потенциалу развития	Повторяет п. 3
4. Построение матрицы «уровень социально-экономического развития – уровень обеспеченности внутренними ресурсами» и распределение территорий по ячейкам матрицы в зависимости от уровня социально-экономического развития территории и уровня обеспеченности внутренними ресурсами	
5. Интерпретация полученных результатов	
Источник: составлено авторами.	

к снижению уровня территориального развития. И наоборот, позитивная динамика экономики и социальной сферы способствует активизации социально-экономического развития территорий. Таким образом, с помощью анализа уровня социально-экономического развития территорий можно оценить имеющиеся у них проблемы в экономике и социальной сфере.

На третьем этапе для каждой из выделенных территориальных зон разрабатываются рекомендации по внедрению и использованию инструментария регулирования территориального развития исходя из текущего уровня социально-экономического развития и уровня обеспеченности внутренними ресурсами. Предполагается, что такой дифференцированный подход к обоснованию



методов и инструментов регулирования территориального развития позволяет более точно учитывать особенности развития территорий и использовать такие инструменты государственного регулирования, которые способны эффективно решать проблемы социально-экономического развития каждой территории.

Стоит отметить, что регион является открытой социально-экономической системой, что обуславливает значительное воздействие широкого спектра внешних и внутренних факторов, приводящих к изменению социально-экономического пространства региона. Внутрирегиональные трансформационные процессы могут стать причиной изменения уровней социально-экономического развития территорий, перетока ресурсов от одних территорий к другим. Изменение параметров развития и функционирования внутрирегиональных территорий ставит вопрос о необходимости проведения зонирования на ежегодной основе и соответствующей корректировке мер государственного регулирования. Опыт российских регионов показывает, что зонирование является одним из инструментов для реализации стратегической цели и задач развития, а значит территориальные зоны и предлагаемые для каждой из них направления и меры государственного воздействия носят стратегический характер. В связи с этим считаем, что процедура зонирования и разработка конкретных мер государственного регулирования могут проводиться для каждого этапа реализации стратегии регионального развития.


Апробация предлагаемого методического подхода проблемно-ресурсного зонирования была проведена на материалах Вологодской области. В соответствии с предложенной методикой было проведено ранжирование и определены рейтинги муниципальных районов Вологодской области по совокупности показателей, отражающих уровень социально-экономического развития и уровень обеспеченности внутренними ресурсами. С опорой на итоги сравнения полученных значений рейтингов муниципальных районов с двумя рейтинговыми шкалами была

построена матрица распределения муниципальных районов по уровню социально-экономического развития и уровню обеспеченности внутренними ресурсами (табл. 3, рис. 2).

По результатам поэтапного зонирования территории Вологодской области на основе данных 2017 года было выделено пять территориальных зон в зависимости от уровня социально-экономического развития муниципальных районов и уровня обеспеченности внутренними ресурсами. Отметим, что имеет место неравномерное распределение муниципальных районов по территориальным зонам. Так, зонами, наибольшими по числу вошедших в них муниципалитетов, являются зона развитых муниципальных районов, зона слаборазвитых муниципальных районов с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами и зона проблемных муниципальных районов. В 2017 году в их состав вошли 24 муниципальных района из 26. Оставшиеся 2 муниципальных района относятся ко второй и третьей зонам соответственно. Стоит отметить, что в значительной части муниципальных районов (в 46% всех муниципальных образований области) наблюдается соответствие уровня социально-экономического развития территории и уровня обеспеченности внутренними ресурсами. Это свидетельствует о достаточно высоком уровне когерентности между группами показателей. С одной стороны, обеспеченность ключевыми видами ресурсов позволяет территории аккумулировать внутренний потенциал и стимулирует развитие экономики и социальной сферы. С другой стороны, социально и экономически развитые территории являются более конкурентоспособными и привлекательными для привлечения новых ресурсов.

Определено, что сложившаяся группировка муниципальных районов по территориальным зонам обусловлена рядом факторов. Первый из них – это пространственное распределение ключевых видов ресурсов. Так, Вологодский, Великоустюгский, Череповецкий, Грязовецкий, Сокольский, Тотемский, Шекснинский, Бабаевский и Вытегорский районы, вошедшие в зону развитых террито-

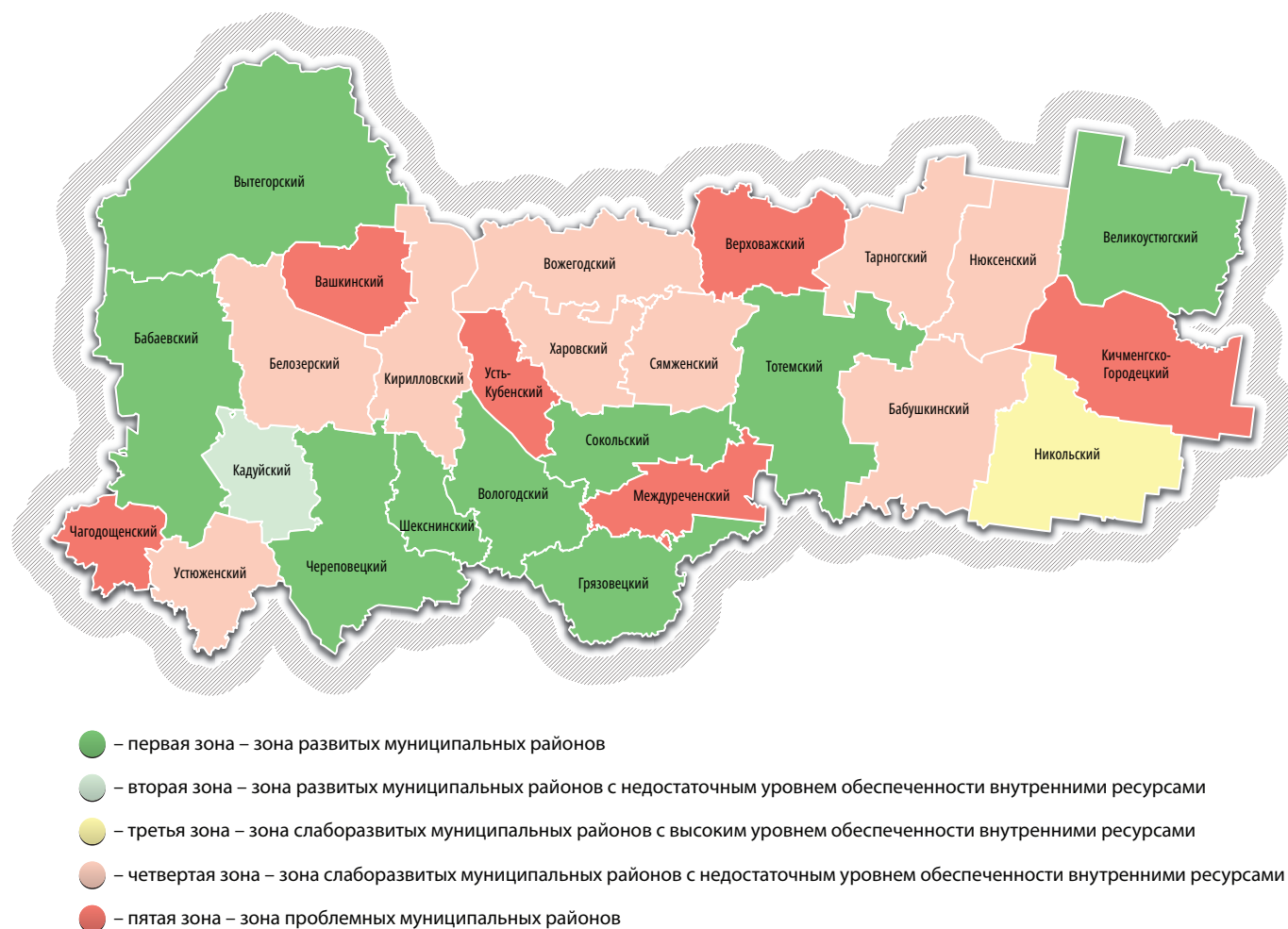
**Таблица 3. Матричная группировка муниципальных образований по уровню социально-экономического развития и уровню обеспеченности внутренними ресурсами в 2017 году**

Уровень обеспеченности внутренними ресурсами	Уровень социально-экономического развития				
	Высокий (37-67)	Выше среднего (67-97)	Средний (97-127)	Ниже среднего (127-157)	Низкий (157-187)
Высокий (87-112)	Вологодский Великоустюгский Череповецкий				
Выше среднего (112-137)	Грязовецкий Сокольский Тотемский Шекснинский	Бабаевский Вытегорский		Никольский	
Средний (137-162)		Кадуйский	Нюксенский Кирилловский Тарногский	Бабушкинский Вожегодский Сямженский Устюженский	
Ниже среднего (162-187)			Белозерский	Верховажский Кичменгско-Городецкий	
Низкий (187-212)			Харовский	Междуреченский Чагодощенский	Вашкинский Усть-Кубинский
Условные обозначения:					
 <ul style="list-style-type: none"> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #4CAF50; margin-right: 5px;"></span> – первая зона – зона развитых муниципальных районов</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #C8E6C9; margin-right: 5px;"></span> – вторая зона – зона развитых муниципальных районов с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFEB3B; margin-right: 5px;"></span> – третья зона – зона слаборазвитых муниципальных районов с высоким уровнем обеспеченности внутренними ресурсами</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FFCDD2; margin-right: 5px;"></span> – четвертая зона – зона слаборазвитых муниципальных районов с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами</li> <li><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 15px; background-color: #FF8A65; margin-right: 5px;"></span> – пятая зона – зона проблемных муниципальных районов</li> </ul>					
Источник: составлено авторами					

рий, обладают наибольшим уровнем обеспеченности ресурсами по сравнению с другими муниципалитетами области. На территории указанных муниципальных районов проживает 60,6% всей численности населения региона. Для этих районов также характерны менее динамичный депопуляционный процесс и более высокая доля трудоспособного населения в общей численности населения относительно других территорий. Кроме того, на территории указанных муниципальных районов сосредоточена значительная часть природных ресурсов: 47% площадей сельхозугодий, 65% водных и 42% лесных ресурсов. Также территории располагают значительным объемом (67%) производственных ресурсов. Обратная картина наблюдается в Вашкинском и Усть-Кубинском районах, относящихся к зоне слаборазвитых территорий.

Для этих муниципалитетов характерны одни из самых низких показателей численности населения (доля районов в общерайонной численности населения составляет 1,3 и 1,4% соответственно) и доли трудоспособного населения (44 и 46%), наиболее интенсивные процессы естественной убыли населения (14 и 7,8 промилле) и миграционного оттока (9 и 10,8 промилле), площади сельхозугодий (1,4 и 2,5%), лесных (2,1 и 1,6%) и производственных (0,4 и 0,03%) ресурсов.

Вторым фактором, влияющим на распределение муниципальных районов по территориальным зонам, является ресурсно и исторически обусловленное расположение производства. Муниципальные районы, относящиеся по результатам зонирования к зоне развитых территорий, обладают развитыми промышленным производством



**Рис. 2. Территориальные зоны Вологодской области, выделенные в зависимости от уровня социально-экономического развития муниципальных районов и уровня обеспеченности внутренними ресурсами в 2017 году**

Источник: составлено авторами.

(на территории этих муниципалитетов производится 72% промышленной продукции, производимой во всех муниципальных районах области), сельских хозяйством (74% продукции сельского хозяйства), потребительским рынком товаров и услуг (на территории этих муниципальных районов реализуется 60% всего объема розничных товаров и оказывается 69% всего объема платных услуг). Кроме того, эти муниципальные районы являются наиболее инвестиционно (сосредоточен 61% всех капиталовложений, направляемых в муниципальные районы) и экономически (63% организаций и индивидуальных предпринимателей ведут свою деятельность на территории этих муниципальных районов) привлекательными. Так-

же эти муниципальные районы отличаются одними из самых низких показателей уровня безработицы и высоким уровнем заработной плат. При этом для наиболее проблемных территорий – Вашкинского и Усть-Кубинского районов – характерно существенное отставание развития экономики и социальной сферы. Так, доля этих районов в общем муниципальном объеме промышленного производства составляет 1,6%, в производстве сельскохозяйственной продукции – 1,7%, в розничной торговле – 2,3%, в региональном рынке платных услуг – 1,6%. Также эти муниципальные районы являются наименее инвестиционно и экономически привлекательными: в эти районы направляется лишь 0,2% общего муниципального объема

инвестиций в основной капитал, ведут свою деятельность 2,6% организаций и индивидуальных предпринимателей.

Зонирование территории Вологодской области и выделение территориальных зон, схожих по уровню развития и внутреннему потенциалу, позволяют предложить для каждой из них свой комплекс инструментов регулирования территориального развития (табл. 4).

Из таблицы видно, что регулирование развития территорий в зависимости от уровня их социально-экономического развития и уровня обеспеченности внутренними ресурсами требует применения различ-

ных инструментов. Так, для развитых муниципальных районов целесообразно использование организационных инструментов, а не экономических, применение которых на этих территориях может привести лишь к нарастанию разбалансированности социально-экономического пространства региона и росту межтерриториальных различий. Основу регулирования развития остальных муниципалитетов должен составлять экономический инструментарий. Для регулирования развития муниципальных районов из второй и третьей территориальных зон, имеющих проблемы в одном аспекте развития<sup>6</sup>, целесообразно применять инструмен-

Таблица 4. Классификация инструментария регулирования территориального развития

Территориальная зона	Направление регулирования территориального развития	Инструменты регулирования
Развитые муниципальные районы	Сохранение лидирующих позиций по уровню социально-экономического развития и уровню обеспеченности ресурсами и внутренним потенциалом	<ul style="list-style-type: none"> <li>– организация мониторинга и контроля социально-экономического и ресурсного развития территорий;</li> <li>– активизация действия факторов, стимулирующих социально-экономическое развитие;</li> <li>– контроль над факторами, ограничивающими возможности развития;</li> <li>– изучение лучших региональных практик и опыта регулирования территориального развития, проведение конференций, создание бизнес-инкубаторов</li> </ul>
Развитые муниципальные районы с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами	Повышение уровня обеспеченности ресурсами и внутренним потенциалом развития	Повышение уровня и качества жизни населения за счет: <ul style="list-style-type: none"> <li>– создания и развития объектов социальной инфраструктуры, увеличения объемов жилищного строительства, создания новых рабочих мест;</li> <li>– реализации региональных программ, привлечения инвестиционных ресурсов и предоставления дополнительной финансовой помощи в виде субсидий;</li> <li>– пересмотра величины налоговых отчислений в местный бюджет</li> </ul>
Слаборазвитые муниципальные районы с высоким уровнем обеспеченности внутренними ресурсами	Повышение уровня социально-экономического развития	Стимулирование развития промышленности и сельского хозяйства, инвестиционной и экономической активности за счет: <ul style="list-style-type: none"> <li>– предоставление налоговых и кредитных льгот для новых субъектов малого и среднего бизнеса;</li> <li>– введения системы госзакупок для развития имеющихся и создания новых производств;</li> <li>– устранения административных барьеров</li> </ul>
Слаборазвитые муниципальные районы с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами	Решение глубоких социально-экономических проблем развития	<ul style="list-style-type: none"> <li>– предоставление прямой финансовой помощи (дотации, субсидии, субвенции);</li> <li>– предоставление льготных налоговых ставок;</li> <li>– предоставление льготного кредитования и субсидирования процентных ставок по кредитам в важнейших отраслях экономики;</li> <li>– реализация целевых программ развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы</li> </ul>
Проблемные муниципальные районы	Преодоление кризисного состояния	

Источник: составлено авторами.

<sup>6</sup> Имеется в виду то, что муниципальный район обладает высоким уровнем социально-экономического развития, но недостаточным или низким уровнем обеспеченности внутренними ресурсами, и наоборот.

ты стимулирующего характера, способствующие аккумуляции собственных сил для решения основных социально-экономических проблем. Регулирование развития слаборазвитых и проблемных муниципальных районов необходимо строить с целью немедленного вмешательства для решения социально-экономических проблем развития с применением антикризисных мер воздействия, предусматривающих использование прямой поддержки со стороны государственных органов власти.

Заключая, отметим, что отечественная и зарубежная практика регулирования регионального развития показывает, что зонирование территорий представляет собой один из результативных инструментов воздействия, который не только позволяет реализовывать дифференцированный подход к решению социально-экономических проблем развития территорий, но и формирует основу для повышения скоординированности деятельности органов власти разных уровней. Существующие в литературе подходы к зонированию территорий (географический, отраслевой, географическо-отраслевой, проблемный) направлены на выделение территориальных зон по принципам смежности территорий, схожести отраслевой специализации, уровня социально-экономического развития, условий и задач развития. Авторы статьи обосновали необходимость учета обеспеченности внутренними ресурсами территории в решении проблемы снижения неравномерности развития, доказали целесообразность применения проблемно-ресурсного зонирования и предложили методику его проведения. Отличительной

особенностью представленной в статье методики является ее универсальный характер, заключающийся в следующем: во-первых, способствует развитию методических основ зонирования территорий; во-вторых, позволяет не только выделить схожие территории по уровню социально-экономического развития, но и учесть такой важный фактор для развития любой территории, как ресурсная обеспеченность; в-третьих, результаты зонирования могут служить информационной базой системы регулирования регионального развития для органов власти и управления; в-четвертых, открывается возможность решения нескольких взаимосвязанных задач. Кроме того, авторы предлагают систему направлений регулирования, на основе которой формируется спектр дифференцированных инструментов регулирования, необходимых для решения проблем каждой группы территорий. Указанные обстоятельства подтверждают значимость полученных результатов для развития теоретических и практических вопросов регулирования пространственного развития. Полученные результаты могут быть использованы региональными органами власти и управления при разработке и корректировке документов стратегического планирования развития региона. Дальнейшие этапы исследования будут посвящены изучению влияния результатов зонирования и определенных на его основе инструментов государственного регулирования на социально-экономическое развитие территорий с целью разработки рекомендаций и мероприятий, направленных на решение проблемы неравномерности социально-экономического развития региона.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Родоман Б.Б. Районирование как обладание пространством // Региональные исследования. 2017. № 3 (57). С. 4–12.
2. Рогатнев Ю.М., Капитулина Н.А. Зонирование как информационная основа для обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственного производства // Омск. науч. вестн. 2015. № 2 (144). С. 145–147.
3. Федорова Е.Н., Пономарева Г.А., Егоров Е.Г. Вопросы социально-экономического районирования территории Якутии // Проблемы современной экономики. 2014. № 4 (52). С. 290–294.



4. Романов М.Т. Проблемы экономического районирования и административно-территориального устройства России в новых условиях // Вестн. Дальневост. фед. ун-та. Экономика и управление. 2004. № 2. С. 28–46.
5. Анисимова Е.И. Разработка региональной программы развития в условиях районирования национальной экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. 26 с.
6. Миргородская Е.О. Зонирование экономического развития региона: методологические и методические подходы к анализу территории // TERRA ECONOMICUS. 2012. Т. 10. № 4. Ч. 3. С. 173–178.
7. Мальков А.В. Экономические основы, методы и эффективность зонирования межселенных территорий Белгородской области: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2008. 28 с.
8. Прудников С.П. Устойчивое развитие сельских территорий на основе принципа территориально-экономического зонирования // Вестн. Брян. гос. ун-та. 2015. № 3. С. 325–328.
9. Щенявский В.А. Эколого-экономическое районирование: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Сыктывкар, 2006. 25 с.
10. Якубов А.Х. Цели, критерии и методические подходы к оптимизации сельских поселений в муниципальном районе // Вестн. Челяб. гос. ун-та. 2009. № 26 (164). Экономика. Вып. 22. С. 104–109.
11. Артоболевский С.С. Региональная политика, направленная на снижение территориальных, экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации: проект концепции // Регион: экономика и социология. 2001. № 1. С. 3–34.
12. Бурцева Е.И. Эколого-экономическое районирование территории Республики Саха (Якутия) // Вестн. Северо-Вост. фед. ун-та им. М.К. Аммосова. 2005. Т. 2. № 1. С. 111–119.
13. Пивненко В.Н. Влияние районирования северных регионов России на формирование и реализацию социальной политики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2011. 26 с.
14. Шитова О.А. Экономическое зонирование как предпосылка совершенствования территориального развития // Управление экономическими системами. 2012. № 7 (43). URL: <http://uecs.ru/marketing/item/1454-2012-07-20-06-10-45> (дата обращения 30.08.2018).
15. Бухвальд Е.М. «Зоны территориального развития» и усиление роли субфедерального звена управления в модернизации российской экономики // ЭТАП: экономическая теория, анализ и практика. 2012. № 3. С. 27–38.
16. Вишневецкий Д.С., Демьяненко А.Н. Макроэкономическое зонирование как метод стратегического анализа: Дальний Восток России // Пространственная экономика. 2010. № 4. С. 6–31.
17. Kutscherauer A. *Regional disparities in regional development of the Czech Republic – their occurrence, identification and elimination*. Ostrava, 2010. 120 p.
18. Antunez K., Brigitte Baccaïni B., Guérois M., Ysebaert R. Disparities and territorial discontinuities in France with its new regions: A multiscale and multidimensional interpretation. *Economics and statistics*, 2017, vol. 497–498, pp. 19–41.
19. Fan S., Kanbur R., Zhang X. China's regional disparities: Experience and policy. *Review of Development Finance*, 2011, vol. 1, pp. 47–56.
20. Ono K. Challenges for a balanced and sustainable development in Japan. *Informationen zur Raumentwicklung*, 2008, h. 8, pp. 507–514.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Губанова Елена Сергеевна – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и кредита. Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Вологодский государственный университет». Россия, 160002, г. Вологда, ул. Гагарина, д. 81. E-mail: gubanova\_elena@mail.ru. Тел.: +7(8172) 53-19-44.

Клещ Виктория Сергеевна – Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Вологодский государственный университет». Россия, 160002, г. Вологда, ул. Гагарина, д. 81. E-mail: korennikova@gmail.com. Тел.: +7(8172) 53-19-44.

**Gubanova E.S., Kleshch V.S.**

## ZONING AS A TOOL FOR REGULATING THE REGION'S SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

*There is a significant number of territories not provided with sufficient resources for their development which leads to an aggravation of a wide range of socio-economic problems. This causes the search for tools for regulating territorial development opening up new opportunities for the regions' sustainable and balanced development and increase the local government's effectiveness. The article discusses the foreign and Russian practice of using zoning as a tool for regulating territorial development. It was determined that the zoning procedure is always focused and contributes to the solution of many tasks of the territories' socio-economic development. Judging from the zoning experience features in Russian regions, the authors came to the conclusion that it is necessary to use the problem-resource approach in zoning. The proposed algorithm allows not only to identify territories that are homogeneous in terms of development level and internal potential, but also approach the system of territorial development regulation differentially. The application of this (differentiated) approach allows introducing into the practice of regulation such methods and tools that are most appropriate and effective for each type of territory included in one of the identified zones. In addition, differentiated regulation allows to approach the use of resources more efficiently and stimulates the creation of partnerships between local governments. In the course of the algorithm testing, the five territorial zones on the data of the Vologda Oblast were identified; a set of regulatory instruments aimed at solving the main problems of the municipalities development was proposed for each zone. The results of the research can be used by regional and municipal authorities in the development of regional policies and strategic documents that determine spatial landmarks for the future. The research materials presented in the article may be interesting for a scientific discussion, used in research and educational activities.*

*Zoning, algorithm, region, regulation of socio-economic development, differentiated principle.*

## INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Gubanova Elena Sergeevna – Doctor of Economics, Professor, Head of the Department of Finance and Credit. Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Vologda State University”. 81, Gagarin Street, Vologda, 160002, Russian Federation. E-mail: gubanova\_elena@mail.ru. Phone: +7(8172) 53-19-44.

Kleshch Viktoriya Sergeevna – Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education “Vologda State University”. 81, Gagarin Street, Vologda, 160002, Russian Federation. E-mail: korennikova@gmail.com. Phone: +7(8172) 53-19-44.