

На правах рукописи

Ворошилов Николай Владимирович

**ОЦЕНКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством
(региональная экономика)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

г. Санкт-Петербург
2018 г.

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном учреждении науки «Вологодский научный центр Российской академии наук»

Научный руководитель: **Губанова Елена Сергеевна**,
доктор экономических наук, профессор.

Официальные оппоненты: **Скуфьина Татьяна Петровна**,
доктор экономических наук, профессор, заведующий
Отделом регионального и муниципального управления
на Севере РФ Института экономических проблем
им. Г.П. Лузина – обособленного подразделения Фе-
дерального государственного бюджетного учреждения
науки Федерального исследовательского центра
«Кольский научный центр Российской академии наук»

Толстогузов Олег Викторович,
доктор экономических наук, ведущий научный со-
трудник, руководитель Отдела региональной эконо-
мической политики Института экономики – обособ-
ленного подразделения Федерального государственного
бюджетного учреждения науки Федерального ис-
следовательского центра «Карельский научный центр
Российской академии наук»

Ведущая организация: Институт социально-экономических исследований –
обособленное структурное подразделение Федераль-
ного государственного бюджетного научного учре-
ждения Уфимского федерального исследовательского
центра Российской академии наук

Защита диссертации состоится «11» декабря 2018 года в 15 часов 00 минут
на заседании диссертационного совета Д 002.079.01 в Федеральном государственном
бюджетном учреждении науки Институте проблем региональной экономики
Российской академии наук по адресу: 190013, г. Санкт-Петербург, ул. Серпухов-
ская, д. 38, ауд. № 20.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке ФГБУН
Института проблем региональной экономики РАН и на официальном сайте
<http://www.iresras.ru>.

Автореферат разослан «17» октября 2018 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
Д.002.079.01,
к.э.н., доцент, с.н.с.



Т.В. Шабунина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Экономические и социальные преобразования, начатые в Российской Федерации в 1990-х годах, привели к децентрализации власти. В результате, субъекты Федерации и муниципальные образования получили самостоятельность в решении задач социально-экономического развития. Однако ослабление экономических связей и неравномерность распределения ресурсов между территориями предопределили возрастание не только межрегиональной, но и внутрирегиональной социально-экономической дифференциации. Следствием усиления неравенства в развитии территорий стало снижение связности единого экономического пространства региона, что, в свою очередь, выступает фактором, тормозящим экономический рост. При этом ограниченные возможности органов местного самоуправления в силу как низкой их финансово-экономической самостоятельности, так и недостаточности полномочий по регулированию процессов экономического развития не позволяют самостоятельно решать задачи комплексного социально-экономического развития территорий и имеющиеся проблемы. В сложившихся условиях возникает необходимость совершенствования методов и инструментов регулирования внутрирегиональной социально-экономической дифференциации, учитывающих особенности муниципальных образований и позволяющих снизить негативные последствия неравномерного развития. Приведенные обстоятельства определили тематику диссертационного исследования, которая актуальна как в практическом, так и в научном аспектах.

Разработанность темы исследования.

Особенности внутрирегионального неравенства исследованы в работах К.В. Гетманцева, Д.В. Земскова, О.В. Кравцовой, С.С. Неустроева, А.А. Победина, А.О. Полянёва, П.А. Попова, И.В. Разорвина, Т.П. Скуфьиной, М.С. Сысоевой, И.Д. Тургель, А.М. Хамидулиной, А.Е. Чепика, Ю.Д. Шмидт и др.

Проблемы методического инструментария анализа территориального неравенства нашли свое отражение в трудах А.Г. Гранберга, С.А. Суспицына, П.А. Минакира, А.О. Полянёва, А.А. Митрошина, А.А. Победина и др.

Значительный вклад в решение задач разработки и реализации региональной социально-экономической политики, в том числе в части регулирования территориальной дифференциации внесли Э.Б. Алаев, С.С. Артоболевский, М.К. Бандман, С.В. Баранов, П.И. Бурак, И.М. Бусыгина, Е.М. Бухвальд, Г.Г. Господарчук, А.Г. Гранберг, О.В. Грицай, Б.М. Гринчель, Е.С. Губанова, Г.В. Двас, Б.С. Жихаревич, А.В. Кузнецов, О.В. Кузнецова, С.В. Кузнецов, Б.Л. Лавровский, Г.М. Лаппо, В.Н. Лексин, А.С. Маршаллова, Н.М. Межевич, Р.М. Мельников, П.А. Минакир, М.В. Морошкина, А.С. Новосёлов, В.П. Орешин, А.О. Полянёв, В.П. Самарина, В.Е. Рохчин, В.И. Селиверстов, Т.П. Скуфьина, Л.В. Смирнягин, С.С. Суспицын, А.И. Татаркин, О.В. Толстогузов, А.Н. Швецов, В.В. Широков, Р.И. Шнипер, Б.М. Штульберг, Т.В. Ускова, Г.Г. Фетисов, А.М. Ходачек и др.

Признавая большой вклад ученых в решении указанных проблем, отметим, что дискуссионными остаются вопросы, связанные с комплексной оценкой неравномерности социально-экономического развития муниципалитетов и обосно-

ванием выбора методов регулирования внутрирегиональной дифференциации. Указанные обстоятельства обуславливают важность обращения к данной теме, а также цель, задачи и логику диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в разработке теоретико-методических подходов к оценке и совершенствованию методов регулирования внутрирегиональной социально-экономической дифференциации.

Для достижения поставленной цели в рамках диссертационной работы поставлены следующие **задачи**:

1. Исследовать теоретические основы социально-экономического неравенства территорий и выявить факторы, обуславливающие внутрирегиональную дифференциацию.

2. Обосновать методический подход к оценке внутрирегиональной социально-экономической дифференциации.

3. Выявить тенденции и факторы внутрирегиональной дифференциации (на примере Вологодской области).

4. Разработать научно-методический подход к регулированию внутрирегиональной дифференциации в рамках региональной политики по развитию муниципальных образований.

5. Предложить методы и инструменты регулирования внутрирегиональной дифференциации.

Объект исследования: внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация.

Предмет исследования: тенденции и методы регулирования внутрирегиональной дифференциации.

Соответствие темы исследования требованиям паспорта специальностей ВАК. Диссертационная работа выполнена в рамках специальности 08.00.05. – «Экономика и управление народным хозяйством». Область исследования: 3. Региональная экономика. Раздел 3.5. Пространственно-экономические трансформации; проблемы формирования единого экономического пространства в России; региональная социально-экономическая дифференциация; пространственная интеграция и дезинтеграция страны. Формирование сетевых структур в экономическом пространстве России.

Теоретико-методологической основой диссертационного исследования послужили фундаментальные труды и положения отечественных и зарубежных ученых в области региональной экономики и управления территориальным развитием. Обоснование теоретико-методологических положений и аргументация выводов осуществляется с использованием методов комплексного и регионального экономического анализа, экономико-статистического, причинно-следственного, системного анализа, логических методов (анализ, синтез, индукция, дедукция), а также экономико-математического моделирования и экспертных оценок.

Информационную базу исследования составили официальные материалы Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации (Росстат), Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области (Вологдастат), ведомственные данные Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области, Департамента страте-

гического планирования Вологодской области, а также монографические исследования отечественных и зарубежных ученых, нормативно-правовые акты Российской Федерации и ее субъектов, документы стратегического развития Российской Федерации, материалы периодических изданий по изучаемой проблеме, Интернет-ресурсы и другие источники. В исследовании использовались данные экспертного (анкетного) опроса глав муниципальных образований Вологодской области, полученные на основе регулярно проводимого сотрудниками ВолНЦ РАН мониторинга реформирования института местного самоуправления.

Научная новизна диссертационной работы заключается в следующем:

1. Предложена классификация факторов, обуславливающих внутрирегиональную дифференциацию, которая позволяет обосновать выбор направлений и методов регулирующего воздействия органов государственной власти субъекта Федерации с целью сокращения дифференциации и снижения ее негативного влияния на социально-экономическое развитие региона.

2. Предложен методический подход к оценке внутрирегиональной дифференциации, позволяющий определить масштабы различий и обуславливающие их факторы, выделить группы территорий со сходными параметрами развития и сформировать основу для выбора регулирующих воздействий органов государственной власти субъектов Федерации на социально-экономические процессы.

3. Доказано, что тенденции углубления внутрирегиональной дифференциации и нарастания её негативных последствий являются следствием действия множества как объективных (неуправляемых), так и субъективных (управляемых) факторов, включая невысокую эффективность региональной политики и недостаточный учет особенностей развития муниципальных образований при выборе соответствующих методов управления.

4. Разработан научно-методический подход к регулированию внутрирегиональной дифференциации, на основе которого определены методы и инструменты государственного воздействия на социально-экономические процессы муниципалитетов, адекватные особенностям их развития и условиям функционирования.

5. Обосновано, что для эффективного регулирования внутрирегиональной дифференциации целесообразно применение программно-целевого метода, предполагающего формирование организационных условий, а также разработку предлагаемой специальной государственной программы с целью активизации развития различных типов территорий и снижения социально-экономического неравенства.

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования.

Результаты диссертационного исследования вносят вклад в совершенствование методов регулирования внутрирегиональной социально-экономической дифференциации и инструментария ее анализа и оценки.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования полученных результатов органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, научно-исследовательскими институтами и иными организациями при разработке методов и инструментов управления территориальным развитием в части решения проблем внутрирегиональной дифференциации, а также в образовательном процессе в высших учебных заведениях по дисциплине «Региональная экономика».

Апробация и внедрение результатов работы. Результаты и основные положения диссертационного исследования были представлены на научно-практических конференциях и семинарах: Всероссийская научно-техническая конференция «Вузовская наука – региону» (г. Вологда, 2012-2014 гг.), Всероссийская научно-практическая конференция «Пространственные факторы инновационной модернизации экономики» (г. Санкт-Петербург, 2013 г.), Международная научная конференция «Молодые исследователи – регионам» (г. Вологда, 2013-2015, 2017 гг.), Международная научно-практическая конференция «Интеграция в формате Союзного государства как основной инструмент реализации стратегии безопасности России и Беларуси» (г. Вологда, 2013 г.), Апрельская международная научная конференция «Модернизация экономики и общества» (г. Москва, 2014, 2018 гг.), Всероссийская научно-практическая конференция «Новая экономика России: наука и образование» (г. Санкт-Петербург, 2014 г.), Всероссийская конференция молодых исследователей «Эволюционная и институциональная экономика: вопросы теории и практики» (г. Вологда, 2014 г.), Научно-практическая конференция с международным участием «Вопросы экономической географии и статистики пространственного развития» (г. Петрозаводск, 2014 г.), научные семинары-дискуссии «Региональная экономика и управление», проводимые в ФГБУН ВолЦ РАН (г. Вологда, 2012-2017 гг.), и получили поддержку научной общественности.

Основные положения, представленные в диссертации, нашли применение в научных отчетах ФГБУН ВолНЦ РАН (номер государственной регистрации АААА-Б17-217021450021-9). Предложения, выдвинутые автором, были использованы региональными органами власти при разработке Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года при расширении инструментов управления пространственным развитием региона; органами местного самоуправления при разработке Стратегии социально-экономического развития Вологодского муниципального района до 2025 года в части разработки мероприятий, направленных на повышение роли населения и органов местного самоуправления в решении проблем социально-экономического развития локальных территорий.

По теме диссертационного исследования автором опубликовано 18 работ, в том числе две монографии и учебное пособие (в соавторстве), десять печатных работ в изданиях, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Общий объем работ – 52,20 п.л. (личный вклад автора 27,13 п.л.).

Объем и структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы (219 наименований), 12 приложений. Основной текст диссертации содержит 192 страницы.

Во *введении* обоснована актуальность темы, сформулированы цель, задачи, объект и предмет исследования, используемые методы и информационная база, научная новизна, практическая значимость и апробация результатов работы.

В *первой главе* «Теоретико-методические основы исследования внутрирегиональной социально-экономической дифференциации» изучена сущность, содер-

жание, факторы социально-экономической дифференциации территорий, проанализированы методики оценки уровня социально-экономического развития территорий, предложен методический подход к оценке внутрирегиональной дифференциации, обобщён опыт регулирования территориального развития в целях снижения масштабов и преодоления последствий дифференциации.

Во *второй главе* «Анализ дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований региона» оценены масштабы и выявлены тенденции дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований (на примере Вологодской области), предложена типология муниципальных районов и городских округов по уровню развития, выявлены тенденции и факторы, обусловившие дифференциацию.

В *третьей главе* «Организация процесса регулирования внутрирегиональной дифференциации» обосновано применение научно-методического подхода к регулированию внутрирегиональной дифференциации, предложены методы и инструменты ее регулирования.

В *заключении* обобщены основные результаты проведенного исследования, сформулированы основные выводы и предложения.

II. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Предложена классификация факторов, обуславливающих внутрирегиональную дифференциацию, которая позволяет обосновать выбор направлений и методов регулирующего воздействия органов государственной власти субъекта Федерации с целью сокращения дифференциации и снижения ее негативного влияния на социально-экономическое развитие региона.

Переход России к рыночной экономике сопровождался существенным снижением роли государства в регулировании процессов территориального развития, а также усилением конкуренции субъектов РФ и муниципальных образований в процессе территориального разделения труда за человеческие ресурсы, средства инвесторов, федеральную поддержку, размещение производства и др. Вследствие этого усилилась территориальная, а особенно внутрирегиональная дифференциация, под которой в работе понимается явление, обусловленное множеством факторов природно-географического, экономического, политического характера и выражающееся в значительных различиях муниципальных образований по основным параметрам социально-экономического развития.

Негативные последствия дифференциации, проявляющиеся в увеличении неравенства условий, качества и комфортности жизни населения, миграционном оттоке населения из слаборазвитых территорий, разрушении поселенческой сети и снижении управляемости огромным пространством страны обуславливают необходимость активного участия государства в регулировании социально-экономических процессов.

Обобщение работ отечественных и зарубежных ученых показало, что большое внимание уделяется исследованию факторов, влияющих на социально-экономическое неравенство территорий. Однако недостаточный состав критериев классификаций затрудняет в полной мере учет специфики действия факторов в ходе регулирования социально-экономических процессов.

В работе предложена классификация факторов, которая не только дает более полное представление об их характеристиках, но и позволяет определить факторы, воздействуя на которые региональные органы власти и органы местного самоуправления могут уменьшить неравномерность социально-экономического развития. В качестве основных классификационных признаков определены следующие:

1) по месту их возникновения: внутренние (возникают, существуют в границах территории субъекта Российской Федерации), внешние (возникают за пределами региона);

2) по внутреннему содержанию: экономические (формируются и действуют в процессах экономических отношений различных субъектов), неэкономические (формируются в сферах деятельности, не связанных с экономикой и экономическим развитием).

3) по возможности управленческого воздействия: неуправляемые (возникают и формируются вне зависимости от деятельности органов власти, которые не могут оказывать на них целенаправленного прямого влияния); управляемые (на их изменение могут напрямую оказывать влияние органы власти различного уровня);

4) по длительности воздействия: краткосрочные (воздействие в течение 1-3 лет), среднесрочные (3-6 лет), долгосрочные (более 6 лет);

5) уровням управления (в зависимости от уровня органов власти, которые могут воздействовать на фактор): федеральный, региональный, муниципальный;

6) по характеру воздействия на развитие муниципальных образований: прямые, косвенные;

7) по возможности прогнозирования: прогнозируемые, непрогнозируемые.

2. Предложен методический подход к оценке внутрирегиональной дифференциации, позволяющий определить масштабы различий и обуславливающие их факторы, выделить группы территорий со сходными параметрами развития и сформировать основу для выбора регулирующих воздействий органов государственной власти субъектов Федерации на социально-экономические процессы.

В ходе исследования установлено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления могут регулировать уровень территориальных различий, воздействуя на внутренние факторы социально-экономического развития муниципальных образований. Основой выбора регулирующих воздействий на социально-экономические процессы муниципальных образований должна стать комплексная оценка внутрирегиональной дифференциации. Теоретическое обобщение методических основ оценки внутрирегиональной дифференциации позволило установить, что во многих работах авторы ограничиваются либо оценкой различий по ключевым параметрам, либо оценкой уровня развития, что свидетельствует о решении локальных задач и затрудняет представление объективной картины происходящих процессов в полной мере.

В работе предложен методический подход к оценке внутрирегиональной дифференциации, который позволяет решить комплекс взаимосвязанных задач, используя при этом данные государственной статистики и экспертных оценок.

Отметим также и универсальный характер данного подхода, который предполагает возможность его использования в любом субъекте РФ и для любых типов территорий. Алгоритм проведения анализа представлен в таблице 1.

Таблица 1. – Алгоритм анализа внутрирегиональной дифференциации

Наименование этапа	Содержание и результаты этапа
Предварительный	Отбор показателей (индикаторов), имеющихся в официальной статистической информации и характеризующих различные аспекты социально-экономического развития муниципальных образований, для формирования информационной базы исследования
Первый	Для оценки глубины, масштабов и тенденций дифференциации выполняется расчёт динамики показателей вариации отобранных для анализа индикаторов: 1) среднее значение показателя; 2) размах вариации; 3) среднее квадратическое (стандартное) отклонение; 4) коэффициент размаха вариации (соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя); 5) коэффициент вариации; 6) индекс энтропии Тейлора; 7) доля территории в общей величине коэффициента вариации и др.
Второй	<p>С целью выделения групп (типов) территорий со схожими параметрами и особенностями социально-экономического развития осуществляется оценка уровня социально-экономического развития муниципалитетов, последовательность которой заключается в выполнении следующих действий:</p> <p>1) Формирование перечня (18 показателей) и блоков показателей («Демография», «Благоустройство»; «Уровень жизни», «Экономика»), отражающих различные стороны развития территорий.</p> <p>2) Стандартизация показателей относительно средних значений по региону (по районам):</p> $k_i = x_i / x_{срi} \quad (1)$ $k_i = x_{срi} / x_i \quad (2)$ <p>где k_i – стандартизованный коэффициент, который рассчитывается по формуле 1 для прямых показателей, а для обратных – в соответствии с формулой 2; x_i – значение i-го показателя в муниципальном образовании; $x_{срi}$ – среднее значение i-го показателя по всем муниципальным районам и городским округам региона (в среднем по субъекту РФ) или только по муниципальным районам.</p> <p>3) Расчет синтетического показателя по каждому из блоков (Rj) по формуле:</p> $R_j = \left(\sum_{i=1}^n k_i \right) \cdot n \quad (3)$ <p>где n – число показателей в блоке.</p> <p>4) Расчет интегрального показателя уровня социально-экономического развития муниципалитета ($I_{срj}$):</p> $I_{срj} = (R1 + R2 + R3 + R4) / 4, \quad (4)$ <p>где R1, R2, R3, R4 – интегральные (синтетические) показатели соответствующих блоков.</p> <p>5) Группировка муниципальных образований по уровню развития исходя из значений интегрального показателя: высокий – $I_{срj}$ более 1.1; средний – $I_{срj}$ от 0,9 до 1,1; низкий уровень – $I_{срj}$ менее 0,9.</p>
Третий	<p>Для выявления факторов дифференциации и определения приоритетных сфер развития муниципалитетов для регулирующих воздействий со стороны государства проводится более глубокий анализ тенденций и факторов внутрирегиональной дифференциации. Во-первых, анализируется возможность сокращения неравенства (в рамках проверки концепции β-конвергенции) как за счёт сложившихся объективных процессов, так и за счёт действия различных факторов государственного регулирования (объёмов финансовой поддержки муниципалитетов из бюджета субъекта РФ, объёмов бюджетных инвестиций и т.д.).</p> <p>Во-вторых, исследуются зависимости между статистическими показателями, характеризующими масштабы, размах внутрирегиональных различий (соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя), и показателями, отражающими последствия дифференциации (смертность, миграционный отток населения, сокращение численности населения и др.). Факторы выявляются также и на основе экспертных оценок в рамках анкетного опроса глав муниципалитетов.</p>

3. Доказано, что тенденции углубления внутрирегиональной дифференциации и нарастания её негативных последствий являются следствием действия множества как объективных (неуправляемых), так и субъективных (управляемых) факторов, включая невысокую эффективность региональной политики и недостаточный учет особенностей развития муниципальных образований при выборе соответствующих методов управления.

Апробация методического подхода к оценке внутрирегиональной дифференциации позволила сделать следующие выводы. За исследуемый период выяв-

лены негативные тенденции усиления различий по ключевым параметрам развития, достигающие в ряде случаев критических значений:

1) разрыв по среднелюдному объёму промышленного производства увеличился с 30 раз до 734 раз; по объёму производства сельскохозяйственной продукции – с 2,5 до 50 раз; по объёму инвестиций в основной капитал в расчете на 1 жителя – с 2,5 до 52 раз; усилилось отставание районов области от двух городских округов по уровню заработной платы и другим индикаторам;

2) усилилась концентрация экономической активности в двух городских округах (города Вологда и Череповец) региона (здесь сосредоточено 86% объёма отгрузки промышленной продукции и 79% инвестиций области) и в прилегающих к ним четырех районах области (Вологодский, Череповецкий, Шекснинский, Грязовецкий, Сокольский), где производится около 64% общеобластного объёма сельскохозяйственной продукции;

3) увеличился миграционный отток из слаборазвитых, проблемных муниципалитетов региона.

В работе обоснована и предложена группировка муниципальных районов по уровню социально-экономического развития, подтверждающая наличие внутрирегиональной дифференциации. На основании проведенного анализа доказано, что за исследуемый период уровень развития большинства районов области существенно не изменился, практически половина районов относится к группе с низким уровнем развития.

Таблица 2. – Группировка муниципальных районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития по итогам 2000 г. и 2015 г.

Уровень	2000 г.	2015 г.
Высокий	1. Кадуйский (1,655), 2. Вологодский (1,405), 3. Череповецкий (1,354), 4. Сокольский (1,265), 5. Шекснинский (1,222), 6. Чагодощенский (1,202), 7. Грязовецкий (1,149), 8. Великоустюгский (1,141)	1. Кадуйский (1,499), 2. Шекснинский (1,479), 3. Грязовецкий (1,333), 4. Вологодский (1,330), 5. Сокольский (1,229) 6. Великоустюгский (1,111)
Средний	9. Тотемский (1,036), 10. Вытегорский (0,957), 11. Вашкинский (0,937), 12. Бабаевский (0,930), 13. Нюксенский (0,928)	7. Нюксенский (1,094), 8. Тотемский (1,054)9. Чагодощенский (1,037), 10. Череповецкий (1,032), 11. Тарногский (0,986), 12. Кирилловский (0,967) 13. Харовский (0,921)
Низкий	14. Харовский (0,895), 15. Белозерский (0,878), 16. Кирилловский (0,872), 17. Тарногский (0,861), 18. Устюженский (0,857), 19. Междуреченский (0,840), 20. Вожегодский (0,818), 21. Усть-Кубинский (0,813), 22. Верховажский (0,766), 23. Бабушкинский (0,756), 24. Сямженский (0,755), 25. Кичменгско-Городецкий (0,709), 26. Никольский (0,693)	14. Междуреченский (0,882), 15. Бабаевский (0,879), 16. Белозерский (0,874), 17. Устюженский (0,871), 18. Верховажский (0,861)19. Вытегорский (0,845), 20. Сямженский (0,843), 21. Усть-Кубинский (0,816), 22. Вожегодский (0,783), 23. Вашкинский (0,778), 24. Никольский (0,754), 25. Бабушкинский (0,713), 26. Кичменгско-Городецкий (0,704)
Примечание: в скобках рядом с каждым районом области представлено значение интегрального показателя уровня социально-экономического развития.		

Установлено, что основными факторами, формирующими внутрирегиональную дифференциацию, являются экономико-географическое положение (в том числе удалённость района от крупных городов), социально-экономический потенциал муниципалитета, пространственная и отраслевая структура хозяйства, уровень развития производственной и социальной инфраструктуры, уровень развития человеческого капитала, несовершенство федеральной и региональной нормативно-правовой базы, недостаточные возможности органов местного самоуправления по решению имеющихся проблем и управлению развитием муниципалитета. Учёт этих факторов необходим при корректировке региональной и местной социально-экономической политики.

В работе была проведена оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований, основу которой составили данные анкетного опроса глав муниципалитетов Вологодской области. В результате было определено, что эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления за 2007-2015 гг. увеличилась, но ее уровень оценивался как средний. Эффективность отраслевой региональной политики главами всех муниципалитетов в период 2011-2015 гг. была оценена на уровне ниже среднего или чуть выше среднего: от 0,29 до 0,57 балла (при максимально возможном балле равном 1). Установлено, что недостаточная эффективность взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления и отсутствие дифференцированного подхода к мерам государственной поддержки препятствуют сбалансированному развитию территорий региона. Кроме того, в ходе проверки концепции β -конвергенции подтверждено, что в условиях действующей системы управления территориальным развитием различия между муниципалитетами региона по ключевым параметрам экономического и социального развития будут только увеличиваться.

Таким образом, можно заключить, что проблема внутрирегиональной дифференциации имеет большое значение, и необходимым условием ее решения является корректировка региональной политики по развитию муниципальных образований с целью снижения социально-экономического неравенства.

4. Разработан научно-методический подход к регулированию внутрирегиональной дифференциации, на основе которого определены методы и инструменты государственного воздействия на социально-экономические процессы муниципалитетов, адекватные особенностям их развития и условиям функционирования.

В работе установлено, что обеспечить снижение масштабов внутрирегиональной дифференциации и преодоление ее негативных последствий возможно лишь за счет устойчивого и сбалансированного развития всех территорий региона. Это обуславливает необходимость применения к регулированию внутрирегиональной дифференциации научно-методического подхода, основу которого составляют принципы целенаправленности, системности, учета особенностей развития муниципалитетов, саморазвития и самоуправления, согласованности интересов и адаптивности.

Целью регулирования является создание условий для снижения дифференциации и преодоления её негативных последствий. На достижение данной цели

направлены следующие задачи: 1) обеспечение снижения отставания «проблемных» муниципалитетов по основным параметрам социального и инфраструктурного развития от средних по региону значений; 2) создание стимулов для активизации развития всех муниципалитетов региона (обеспечения их саморазвития за счёт наиболее полного использования имеющегося потенциала); 3) обеспечение согласования интересов и эффективного взаимодействия (сотрудничества) органов государственной власти и местного самоуправления; 4) повышение роли института местного самоуправления в решении проблем развития муниципалитетов.

Реализация цели и комплекса сложных и взаимосвязанных задач требует создания механизма, эффективное функционирование которого зависит от используемых форм, методов и инструментов (рис. 1).

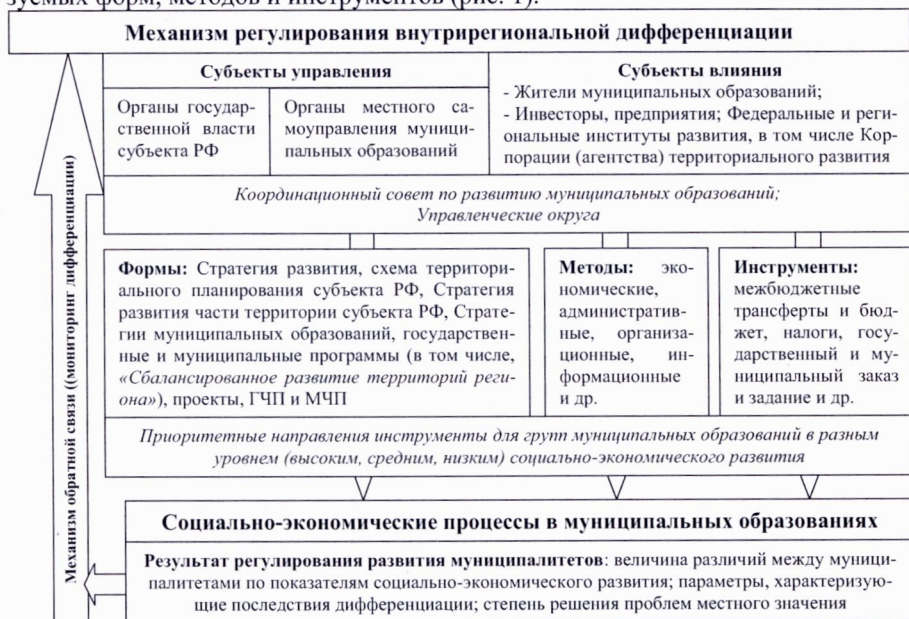


Рисунок 1. Схема механизма регулирования внутрирегиональной дифференциации

В работе подчеркивается, что одной из главных особенностей предлагаемого подхода является обязательный учет демографических, географических, экономических, социальных особенностей муниципальных районов, обуславливающий выбор инструментов воздействия. Это позволяет определить приоритетные направления и инструменты регулирующего воздействия для каждой группы районов, исходя из уровней их развития.

Так, для районов с высоким уровнем развития важным является создание стимулов для обеспечения саморазвития территорий и формирования на этой основе «точек роста» регионального значения (в том числе, генерации и распространения инноваций) и др. В районах со средним уровнем развития необходимо формирование условий для диверсификации их экономик и для активизации неиспользуемых резервов развития. Для наиболее проблемных территорий, в

первую очередь, необходимо обеспечить гарантированное предоставление необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для проживающего населения (в том числе развитие дорожной и транспортной инфраструктуры), а также сохранение и развитие имеющихся производств и создание возможностей для открытия новых предприятий с более эффективным использованием всех имеющихся ресурсов развития.

5. Обосновано, что для эффективного регулирования внутрирегиональной дифференциации целесообразно применение программно-целевого метода, предполагающего формирование организационных условий, а также разработку предлагаемой специальной государственной программы с целью активизации развития различных типов территорий и снижения социально-экономического неравенства.

В работе аргументировано, что для эффективного функционирования механизма регулирования внутрирегиональной дифференциацией требуется формирование таких организационных условий, которые позволят усилить координацию деятельности органов власти, бизнеса и населения и повысят результативность проводимых мероприятий. Образование на территории региона управленческих округов (на территории Вологодской области предложено сформировать 6 округов) и создание в субъекте РФ Координационного совета по развитию муниципальных образований будет способствовать синхронизации действий органов государственной и муниципальной власти и обеспечит согласование интересов всех участников процесса. Исследованием доказана целесообразность преобразований муниципально-территориального устройства, которые позволят более полно учитывать специфику и условия развития районов в ходе регулирования внутрирегиональной дифференциации, и, тем самым, повысить эффективность управления территориальным развитием.

В диссертации обосновано, что обеспечение взаимодействия и взаимосвязи органов власти различного уровня, системности мероприятий, направленных на достижение конкретных целей и задач по регулированию внутрирегиональной дифференциации требует использования программно-целевого метода.

Для этого предлагается разработать и принять на уровне субъекта Федерации государственную программу «Сбалансированное пространственное развитие региона», главная цель которой заключается в создании условий для снижения внутрирегиональной дифференциации и преодоления ее негативных последствий. Реализация этой цели предполагает решение следующих задач:

1. Повышение уровня социально-экономического развития муниципальных образований региона, улучшение условий жизни населения в муниципальных образованиях региона.
2. Развитие форм организации местного самоуправления в регионе, повышение роли населения в управлении на местном уровне.
3. Повышение эффективности деятельности глав и муниципальных служащих муниципальных образований региона.

Обоснована структура программы, включающая три подпрограммы, для каждой из которых определены цели, мероприятия и целевые индикаторы.

Разработан финансовый механизм программы, представляющий собой совокупность источников и инструментов финансового обеспечения мероприятий. Источниками финансирования мероприятий и проектов являются: 1) средства федерального бюджета (участие в соответствующих федеральных программах); 2) средства бюджета субъекта РФ; 3) средства местных бюджетов; 4) внебюджетные источники (средства бизнеса при реализации совместных инвестиционных проектов в рамках государственно-частного и муниципально-частного партнерства, средства населения). Предложены возможные пропорции между указанными источниками суммарно по всей программе: 10%, 50%, 20% и 20% соответственно. Пропорции распределения средств между подпрограммами целесообразно установить в соотношении 70% – на первую подпрограмму; 15% – на вторую; 15% – на третью.

Установление приоритетных направлений, объектов, объёмов и источников финансирования по данной Государственной программе в разрезе муниципальных образований (с возможной корректировкой на каждый год при составлении проекта регионального бюджета) будет осуществляться Координационным советом по развитию муниципальных образований.

Определены особенности использования финансовых инструментов. В рамках подпрограммы «Активизация социально-экономического развития муниципальных образований» будет предусматриваться предоставление двух видов субсидий. Первый вид – на приоритетную поддержку инвестиционных и социальных проектов в муниципальных районах (городских округах), в которых значение интегрального индекса уровня развития ($I_{срj}$), определённого в соответствии с предложенной выше методикой, менее 1. Размер поддержки для j-го муниципального образования (C_j) определяется по формуле:

$$C_j = A \cdot \frac{1 - I_{срj}}{\sum_{j=1}^m (1 - I_{срj})}, \quad (5)$$

где А – общий объём поддержки проектов на год в рамках данной субсидии в соответствии с подпрограммой 1; $I_{срj}$ – значение индекса уровня социально-экономического развития j-го района (городского округа); m – число муниципальных образований со значением индекса менее 1.

Реализуемый проект (ы) должен быть направлен на решение конкретной цели и задачи развития муниципалитета и иметь измеримый результат, выражающийся в повышении обеспеченности населения отдельными услугами, объектами инфраструктуры и т.д. Право на получение второго вида субсидии должно иметь любое муниципальное образование на конкурсной основе. Предложены 12 критериев отбора проектов для предоставления субсидий в рамках подпрограммы 1, например, такие как: доля внебюджетных источников в софинансировании проекта; доля населения муниципалитета, для которого реализация данного проекта является актуальной; срок окупаемости проекта; соответствие решаемой задачи при реализации проекта целям и задачам социально-экономического развития субъекта РФ; наличие разработанной проектно-сметной документации проекта; уровень софинансирования проекта из местных бюджетов и др.

Для подпрограммы «Поддержка и развитие местного самоуправления в субъекте РФ» будут предоставляться межбюджетные трансферты муниципальным образованиям на софинансирование проектов территориального общественного самоуправления, проектов самообложения граждан, поддержки местных инициатив и пр. Подпрограмма «Развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления субъекта РФ» потребует финансирования мероприятий по повышению квалификации и профессиональной переподготовке работников органов местного самоуправления, реализации различных кадровых проектов и проектов стимулирования муниципалитетов и их глав к повышению эффективности муниципального управления.

Доказано, что одним из условий решения проблем внутрирегиональной дифференциации должно быть развитие института местного самоуправления (поддержка территориального общественного самоуправления, самообложения граждан, фондов местных сообществ, проектов поддержки местных инициатив и др.). Для достижения этой цели предложен проект «Площадка общественного диалога», позволяющий на специальном интернет-портале обсуждать проблемы развития муниципалитета, предлагаемые идеи и проекты, мероприятия, а также объединять ресурсы населения, бизнеса и власти для реализации этих проектов.

III. ОСНОВНЫЕ НАУЧНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

В изданиях, рекомендованных ВАК РФ:

1. Бухвальд, Е.М. Актуальные вопросы развития муниципальных образований и реформирования института местного самоуправления [Текст] / Е.М. Бухвальд, Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2018. – № 1. – С. 132-147. (1,86 п.л./0,93 п.л.)
2. Ворошилов, Н.В. Возможности и перспективы саморазвития муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2017. – № 4. – С. 79-95. (1,98 п.л.)
3. Бухвальд, Е. М. Местное самоуправление в России: реформа в зеркале анкетирования [Текст] / Е. М. Бухвальд, Т. В. Ускова, Н. В. Ворошилов // Самоуправление. – 2016. – № 5. – С. 13-18. (0,64 п.л./0,21 п.л.)
4. Ворошилов, Н.В. Управление развитием территорий: проблемы и методическое обеспечение [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 6 (80). – С. 171-185. (1,74 п.л.)
5. Чекавинский, А.Н. Территориальное общественное самоуправление как институт развития на муниципальном уровне [Текст] / А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции прогноз. – 2015. – № 6 (42). – С. 153-168. (1,86 п.л./0,93 п.л.)
6. 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. (0,93 п.л.)
7. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С.

Губанова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6 (36). – С. 54-69. (1,86 п.л./0,93 п.л.)

8. Ворошилов, Н.В. Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вестник Череповецкого государственного университета. – 2014. – № 7 (60). – С 54-59. (0,70 п.л.)

9. Ворошилов, Н.В. Оценка уровня социально-экономического развития регионов России [Текст] / Н.В. Ворошилов, Е.С. Губанова // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч. 3). – С. 325-332. (1,00 п.л./0,50 п.л.)

10. Ворошилов, Н.В. Оценка экономического неравенства регионов России [Текст] / Н.В. Ворошилов // Экономика и предпринимательство. – 2013. – № 12 (ч. 1). – С. 338-343. (0,75 п.л.)

В других изданиях:

11. Ускова, Т.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований [Текст]: учеб. пособие / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда: ВолНЦ РАН, 2017. – 136 с. (7,90 п.л./3,95 п.л.)

12. Ускова, Т.В. Региональная политика территориального развития [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с. (9,06 п.л./4,53 п.л.)

13. 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. (17,15 п.л./4,28 п.л.)

14. Ворошилов, Н.В. Направления решения проблемы внутрирегиональной социально-экономической дифференциации [Текст] / Н.В. Ворошилов // Научные семинары-дискуссии 2014 год. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2015. – С. 38-49. (1,05 п.л.)

15. Ворошилов, Н.В. Тенденции и проблемы развития муниципальных районов Вологодской области [Электронный ресурс] / Н.В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 1. – Режим доступа: <http://vtr.isert-ran.ru/?module=Articles&action=view&aid=3489> (1,16 п.л.).

16. Ворошилов, Н.В. Методы преодоления внутрирегиональной социально-экономической дифференциации [Текст] / Н.В. Ворошилов // Новая экономика России: наука и образование: тезисы докладов Всероссийской науч.-практ. конф., г. Санкт-Петербург, 9-10 июня 2014 г. Секции 1,5 / редкол.: А.Е. Карлик (отв. ред.) [и др.]. – СПб : Изд-во СПбГЭУ, 2014. – С. 251-256. (0,35 п.л.)

17. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области и формирование экономических районов (управленческих округов) [Текст] / Н.В. Ворошилов // Вопросы экономической географии и статистики пространственного развития [Текст]: материалы научно-практической конференции с международным участием, посвященной К.И. Арсеньеву, г. Петрозаводск, 24 октября 2014 г. – Петрозаводск : Карельский НЦ РАН, 2014. – С. 236-243. (0,93 п.л.)

18. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области 1991-2011 гг. [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2013. – № 3 (65). – С. 31-41. (1,28 п.л.).

**Ворошилов
Николай Владимирович**

**Оценка и регулирование внутрирегиональной
социально-экономической дифференциации**

Автореферат
Диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Утверждено и подписано к печати «09» октября 2018 г.
Формат бумаги 60x84/16. Бумага офсетная
Усл. печ. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ № 302

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
«Вологодский научный центр Российской академии наук» (ФГБУН ВолНЦ РАН)
160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а
Тел. 59-78-10, e-mail: common@vscc.ac.ru