

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ «ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК»

На правах рукописи

ВОРОШИЛОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ

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

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук,
профессор
Губанова Елена Сергеевна

г. Вологда

2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ.....	10
1.1. Сущность, содержание, факторы социально-экономической дифференциации территорий.....	10
1.2. Методические основы оценки внутрирегиональной социально- экономической дифференциации	24
1.3. Опыт регулирования территориальной социально-экономической дифференциации	36
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНА	56
2.1. Тенденции внутрирегиональной социально-экономической дифференциации (на примере Вологодской области)	56
2.2. Типология муниципальных образований региона по уровню социально-экономического развития	70
2.3. Анализ факторов внутрирегиональной социально-экономической дифференциации	81
2.4. Оценка региональной политики по развитию муниципальных образований	97
ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ	113
3.1. Научно-методический подход к регулированию внутрирегиональной дифференциации.....	113
3.2. Организационные основы регулирования внутрирегиональной дифференциации	126
3.3. Программно-целевой метод в регулировании внутрирегиональной дифференциации	139
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	158
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	167
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	193

ВВЕДЕНИЕ

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.

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. Польшёва, 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. Полынёва, 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. Полынёв, В.П. Самарина, В.Е. Рохчин, В.И. Селиверстов, Т.П. Скуфьина, Л.В. Смирнягин, С.С. Суспицын, О.В. Толстогузова, А.И. Татаркин, 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 обоснованием 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 Феде-

рации (Росстат), Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области (Вологдастат), ведомственные данные Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области, Департамента стратегического 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 ФГБУН 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 форм, 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 инно-

вационной 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 ВолнЦ 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 об-

разования 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, включающих десять параграфов, заключения, списка использованной литературы (219 наименований), 40 таблиц, 11 рисунков, 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, содержание, 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.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

1.1. Сущность, содержание, факторы социально-экономической дифференциации территорий

Радикальный переход России в 1990-х годах к рыночной экономике сопровождался существенным снижением роли государства в регулировании процессов территориального развития; усилением конкуренции субъектов Федерации и муниципальных образований в процессе территориального разделения труда за население, средства инвесторов, федеральной поддержки, за размещение производства. Вследствие этого усилились различия между территориальными образованиями (субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями) по большинству параметров социально-экономического развития. Эти процессы актуализируют исследование сущности и факторов внутрирегиональной социально-экономической дифференциации. Однако, прежде всего, следует определиться с понятием «регион».

Изучение теоретико-методологических основ региональной экономики показало, что существуют разные подходы (системный, комплексный, административно-территориальный, территориально-хозяйственный, территориально-географический, социальный) к трактовке понятия «регион», акцентирующие внимание на определенных его признаках. Представители системного подхода (В.С. Бильчак, В.Ф. Захаров, И.М. Бусыгина, А.Г. Гранберг, Б.Б. Родоман, В.П. Самарина, С.А. Щемелин, О.В. Кругликова и др.) определяют регион как сложноорганизованную социально-экономическую систему, состоящую из различных подсистем, основу развития которой составляет взаимодействие процессов самоорганизации и организации. Так, академик А.Г. Гранберг рассматривает регион, как «определенную территорию, отличающуюся от других территорий по ряду признаков и обладающую некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов» [31]. Административно-территориального подхода к определению региона придер-

живаются В.Н. Лексин, А.Н. Швецов, Ю.Н. Гладкий, А.И. Чистобаев, В.Г. Игнатов, В.И. Бутов, Л.Н. Коган и др. С позиции указанных исследователей регион рассматривается в чётко очерченных административных границах (федеральный округ, субъект РФ, муниципальные образования) как объект управления со стороны соответствующих органов власти. Именно этот подход взят за основу при определении понятия «регион» в Указе Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»: часть территории Российской Федерации в границах территории субъекта Российской Федерации. Вместе с тем следует отметить, что обозначенные выше подходы принципиально не противоречат, а дополняют друг друга, раскрывая важнейшие признаки изучаемого объекта.

В данном исследовании в опоре на важнейшие признаки указанных выше подходов под регионом понимается субъект РФ, представляющий собой сложную социально-экономическую систему, элементами которой являются муниципальные образования (муниципальные районы, городские и сельские поселения, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения, городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы), где реализуется вся совокупность воспроизводственных процессов.

Следует отметить, что одним из свойств экономического пространства является его неоднородность. И как отмечает А.Г. Гранберг, «в качестве идеала не имеется в виду равномерное размещение по территории страны различных отраслей хозяйства и видов деятельности, поскольку как раз их неравномерное размещение является неизбежным свойством любого организованного экономического пространства (следствием территориального разделения труда, концентрации и специализации производства, урбанизации и т.д.)» [31].

Как уже отмечалось, для современного этапа развития характерно усиление внутрирегиональной дифференциации. Проведенный анализ научной

литературы [9; 26; 31; 80; 138; 144; 173] показал, что при изучении процессов регионального и внутрирегионального неравенства в уровнях социально-экономического развития используются такие термины как «неравенство», «неравномерность», «неоднородность», «асимметрия», «диспропорции», «дифференциация» (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Система понятий, характеризующих различия в социально-экономическом развитии территорий

Термин	Авторы, определение
Дифференциация	Победин А.А.: «Внутрирегиональная дифференциация понимается как объективное состояние неоднородности экономического пространства в результате неравномерного социально-экономического развития территориальных единиц, проявляющееся в различиях по определенным социальным и экономическим параметрам» [138].
Неравенство	Гранберг А.Г.: «Региональные (пространственные) неравенства – различия в уровнях развития, занятости, доходов населения, условиях предпринимательства и т.д.» [31].
Неравномерность	Гаджиев Т.М.: «Территориальная неравномерность в развитии экономики региона – это состояние экономического развития конкретного региона, характеризующейся высокой дифференциацией различных социально-экономических показателей на уровне административно-территориальных образований данного субъекта Федерации» [26].
Асимметрия	Воробьев Д.Н.: «Асимметрия – это такое свойство закономерных, направленных некачественных изменений основных социально-экономических характеристик муниципальных образований, при котором процесс воздействия комплекса внутренних и внешних факторов не в равной степени затрагивает эти характеристики, обуславливая устойчивое во времени и пространстве увеличение отличий между ними (или по отношению к некоему стандарту) и проявляющееся в различных уровнях социально-экономического развития муниципальных образований и изменяющих тренд развития и структуру региона» [9].
Поляризация	Суспицин С.А.: «Степень поляризации региональных экономик, т.е. степень отрыва центров роста – региональных столиц – от остальных населённых пунктов (условно обозначим их термином «периферия»)» [128; 144; 173].
Диспропорция	Диспропорции в экономике – это несбалансированность в развитии отдельных отраслей, взаимосвязанных фаз производства, порождающая нарушение норм хода процесса воспроизводства. Лавровский Б.Л.: «Диспропорции – явление, при котором разница в развитии регионов превышает некоторый (предельный, критический) уровень» [80].

Данные таблицы 1.1 позволяют заключить, что понятия дифференциации, неравномерности развития, территориального неравенства, асимметрии, различий, неоднородности пространства, диспропорции в ряде исследований используются как синонимы. Вместе с тем отметим, что такие понятия как «асимметрия», «поляризация» характеризуют процесс роста региональных различий, а «неравенство», «неравномерность», «диспропорция» – само яв-

ление (факт) наличия объективных различий между территориями в уровне и параметрах развития. Термин «дифференциация», по нашему мнению, отражает оба эти аспекта.

Дифференциация может проявляться на разных уровнях управления: страновом, межрегиональном (между субъектами РФ) и внутрирегиональном, местном (между муниципальными образованиями). Как показывает зарубежная и российская практика, наибольший масштаб социально-экономического неравенства проявляется на внутрирегиональном уровне.

В данном диссертационном исследовании под *внутрирегиональной дифференциацией (неравенством)* понимается явление, обусловленное множеством факторов природно-географического, экономического, политического характера и выражающееся в значительных различиях муниципальных образований по основным параметрам социально-экономического развития.

Усиление неравномерности развития приводит к наличию проблемных территорий, для которых необходимы специальные меры поддержки (выравнивающие механизмы), к значительным различиям в уровне и качестве жизни населения и миграции жителей в более благоприятные территории, «угасанию» развития и «вымиранию» целых населенных пунктов, разрушению инфраструктуры, потеря управляемости территориями, разрушение поселенческой сети [13]. Главным последствием территориальной дифференциации является то, что она приводит к существенному неравенству условий жизни людей, возможностей их самореализации.

Как отмечает Д.И. Воробьев, «сохранение и дальнейший рост асимметрии (дифференциации) в уровнях социально-экономического развития муниципальных образований объективно усиливает неравенство между ними в возможностях самостоятельно решать вопросы, обуславливает их чувствительность к малейшему изменению внешних факторов, снижая возможность адаптации, увеличивает зависимость от регионального центра, приводит к возникновению территориальных диспропорций в экономических и социаль-

ных структурах, ведущих к дезинтеграции единого регионального социально-экономического пространства» [9].

Актуальность проблемы социально-экономической дифференциации регионов и муниципальных образований обуславливает необходимость изучение причин этого явления. Каждая территория обладает определенным набором ресурсов, это:

- природно-географические (природные условия и ресурсы);
- трудовые (наличие, состав и квалификация трудовых ресурсов);
- экономические (производственные фонды и мощности);
- финансовые (средства региональных и местных бюджетов, инвестиционные ресурсы бизнеса и населения, сеть финансово-кредитных учреждений);
- инфраструктурные (транспортная, коммунальная, производственная и иная инфраструктура);
- научно-инновационные (применяемые технологии, организации, занимающиеся исследованиями и разработками, инновационная инфраструктура);
- управленческие (квалификация управленческого персонала, применяемые технологии в управлении);
- культурные и другие.

Количественные и качественные характеристики ресурсов, степень их вовлеченности в воспроизводственные процессы, взаимодействие друг с другом (внутри системы соответствующего уровня и с внешней средой) определяют не только особенности развития территории, но и формируют факторы территориальной дифференциации.

В ходе теоретического исследования было установлено, что работах авторов (А.Г. Гранберг, Н.В. Зубаревич, Е.А. Коломак, В.А. Кривошей, О.В. Кузнецова, Е.И. Куликова, Б.Л. Лавровский, Н.М. Межевич, Т.Г. Морозова, А.О. Польшин, В.А. Суханова, Е.В. Фролова и др.) значительное внимание уделено факторам, оказывающим влияние на процессы социально-

экономического развития территорий и формирование регионального неравенства. В своей работе А.Г. Гранберг [31] при исследовании факторов интеграционно-дезинтеграционных процессов в стране выделяет внутренние и внешние, объективные и субъективные.

Так, известный российский эконом-географ и регионалист Н.В. Зубаревич [46] указывает на две группы факторов регионального неравенства, которые особенно были характерны для переходной экономики в России: внешние (политика федеральных властей, глобализация и включение России в мировой рынок) и внутренние (унаследованные особенности развития регионов, политика региональных властей).

Заслуживает внимания точка зрения О.В. Кузнецовой [77] и предложенная ею пирамида факторов экономического развития территорий: от базовых до более сложных факторов, которые начинают играть роль только в том случае, когда базовые факторы достаточно благоприятны для развития экономики. Соответственно автор выделяет 5 уровней факторов (природно-климатические условия и ресурсы; система расселения и состояние инфраструктуры; уровень развития и структуры экономики; институты государства и политика; инновационная активность населения).

По мнению Н.М. Межевича и А.А. Жабрева, необходимо различать «факторы, оказывающие влияние на формирование сильной региональной асимметрии: свертывание экономических связей и изменение геополитического положения регионов; наличие неоднородного экономического пространства России, серьезных негативных явлений в районах с высокой концентрацией производства, ставших в рыночных условиях нерентабельными; ценовые перекосы в связи с либерализацией цен; формирование реального федерализма; экономический кризис, проявляющийся в спаде производства, сокращении инвестиций, безработицы и снижение реальных доходов, инфляцию и резкое расслоение общества» [88].

Наиболее полный перечень факторов (внутренних и внешних) территориальной дифференциации представлен в работе А.О. Польшева [142]. Каж-

дый из факторов применительно к конкретному региону автором характеризуется или как конкурентное преимущество по сравнению с другими регионами, или как ограничение хозяйственного развития, или как в целом нейтральный фактор. К числу *внешних факторов регионального развития и дифференциации* он относит:

«– макроэкономические, включая текущие темпы инфляции, уровень и динамику валютного курса рубля, размер и стабильность тарифов на услуги естественных монополий, действующую ставку рефинансирования Центрального Банка;

– состояние нормативно-правовой базы государственного регулирования экономического (территориального) развития;

– действующий механизм государственного регулирования экономики, в том числе уровень совокупной налоговой нагрузки на хозяйствующих субъектов, величина таможенных тарифов, характер и масштабы используемых экономических льгот, общий уровень либерализации экономики (степень административного вмешательства в хозяйственную деятельность);

– сложившаяся в стране система межбюджетных отношений, прежде всего между федеральным центром и субъектами Федерации;

– внешнеэкономические, в том числе текущая конъюнктура на мировом и отечественном товарных рынках по продукции специализации регионов РФ, наличие в странах, импортирующих продукцию Российских регионов, целевых нетарифных ограничений по объемам и ценовым характеристикам соответствующей продукции» [142].

В состав *внутренних факторов экономического развития регионов* автором [142] отнесены:

«– уровень накопленного экономического (в том числе производственно-технического и инновационного) потенциала региона;

– общий уровень совокупного регионального спроса (емкость регионального рынка);

– степень развития в регионе рыночной инфраструктуры;

- степень развития в регионе производственной (в том числе общехозяйственной и транспортной) инфраструктуры;
- степень развития в регионе отраслей социальной инфраструктуры (ЖКХ, здравоохранение, образование, социальное обеспечение);
- обеспеченность региона трудовыми ресурсами нужной квалификации и наличие системы переподготовки и повышения квалификации кадров;
- обеспеченность региона важнейшими видами природных ресурсов, включая важнейшие минерально-сырьевые и топливно-энергетические, лесные и водные ресурсы, сельскохозяйственные угодья, запасы морепродуктов на прилегающей части материкового шельфа;
- уровень энергообеспеченности территории региона;
- уровень развития сектора информационных и коммуникационных услуг;
- степень диверсификации структуры региональной экономики;
- степень завершенности в регионе структурных и институциональных рыночных реформ;
- действующий механизм регулирования экономического развития на уровне субъекта Федерации» [142].

В работах ряда авторов (М.В. Шмакова [193], С. Дробышевский, О. Луговой и др. [196], Г.Г. Фетисов [129], С.Н. Большаков [4] и др.) указываются факторы, влияющие на дифференциацию территорий, однако не приводятся признаков, позволяющих понять, как они классифицированы.

Как было показано выше, авторы в основном акцентируют внимание на выделении объективных и субъективных, внутренних и внешних факторов. Следует отметить недостаточность признаков для того, чтобы более полно оценить действие названных выше факторов.

В связи с этим в работе предложены следующие основания классификации данных факторов:

1) *по месту их возникновения*: внутренние, которые возникают, существуют в границах территории субъекта Федерации, и внешние, существующие за пределами региона;

2) *по внутреннему содержанию*: экономические, которые формируются и действуют в процессах экономических отношений различных субъектов, и неэкономические (природные, демографические, политические и др.), которые формируются в сферах деятельности, напрямую не связанных с экономическим развитием;

3) *по возможности управленческого воздействия*: неуправляемые – возникают и формируются вне прямой зависимости от деятельности органов власти, и они 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 (местный);

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

7) *по возможности прогнозирования* (прогнозируемые, непрогнозируемые).

Анализ работ отечественных исследователей позволил обобщить факторы дифференциации муниципальных образований (табл. 1.2).

Таблица 1.2. Факторы дифференциации развития муниципальных образований

Фактор	По месту их возникновения	По внутреннему содержанию	По возможности управленческого воздействия	По длительности воздействия	По уровням управления	По характеру воздействия	По возможности прогнозирования
Экономико-географическое положение муниципалитета	Вт	Н	НУ	Д	-	Пр	Нпрог
Уровень накопленного экономического потенциала (природно-ресурсного, производственно-технического и др.) муниципалитета	Вт	Э	НУ	Д	-	Пр	Нпрог
Уровень развития человеческого капитала (способности, знания, навыки, состояние здоровья, миграция, мобильность и адаптивность населения, денежные доходы населения и т.д.) в муниципалитетах	Вт	Н	У	Д	Р, М	Пр	Прог
Агломерационные процессы на территории региона	Вт	Э	У	Д	Р, М	Пр	Прог
Степень развития в регионе рыночной инфраструктуры и институциональной среды	Вт	Э	У	Д	Р, М	Пр	Нпрог
Степень развития в муниципалитете производственной (транспортной, коммунальной, инновационной и др.) и социальной инфраструктуры	Вт	Н	У	Д	Р, М	Пр	Прог
Макроэкономическая ситуация в мире	Вш	Э	НУ	С	-	Кв	Прог
Макроэкономическая ситуация в стране	Вш	Э	НУ	С	Ф	Кв	Прог
Положение страны в системе мировых экономических отношений	Вш	Э	НУ	Д	Ф	Кв	Нпрог
Положение страны в системе мировых политических отношений	Вш	Н	НУ	Д	Ф	Кв	Нпрог
Деятельность хозяйствующих субъектов муниципалитета	Вт	Э	У	С	Р, М	Пр	Прог
Пространственная и отраслевая структура хозяйства региона	Вт	Э	У	Д	Р, М	Пр	Прог
Система расселения в регионе	Вт	Н	У	Д	Р, М	Пр	Прог
«Теневой сектор» экономики региона	Вт	Э	У	Д	Р, М	Кв	Нпрог
Федеральная нормативно-правовая база	Вш	Н	НУ	К	Ф	Пр	Нпрог
Региональная нормативно-правовая база	Вт	Н	У	К	Р	Пр	Нпрог
Нормативно-правовая база муниципальных образований	Вт	Н	У	К	М	Пр	Нпрог
Действующий механизм государственного регулирования экономики	Вш	Н	У	С	Ф, Р	Пр	Нпрог
Система межбюджетных отношений в стране	Вш	Э	У	К	Ф	Кв	Прог
Система межбюджетных отношений в субъекте Федерации	Вт	Э	У	К	Р, Ф	Пр	Прог
Социально-экономическая политика субъекта Федерации	Вт	Э	У	С	Р	Пр	Нпрог
Социально-экономическая политика органов местного самоуправления	Вт	Э	У	С	М	Пр	Нпрог
Взаимодействие между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления (формальные и неформальные отношения)	Вт	Н	У	К	М, Р	Кв	Нпрог
Межмуниципальные (производственные, культурные, организационные и иные) связи	Вт	Н	У	К	М	Кв	Нпрог
Эффективность деятельности органов местного самоуправления	Вт	Н	У	С	М	Кв	Нпрог

Обозначения факторов в таблице следующие: Вт – внутренние, Вш – внешние; Э – экономические, Н – неэкономические (внеэкономические); У – управляемые, НУ – неуправляемые; К – краткосрочные, С – среднесрочные, Д – долгосрочные; Ф – федеральный, Р – региональный, М – муниципальный (местный); Пр – прямые, Кв – косвенные; Прог – прогнозируемые, Нпрог – непрогнозируемые.

Источник: составлено автором.

Классификация факторов расширяет возможности не только более глубокого изучения причин изменения неравномерности развития регионов, но и более точной оценки места и роли каждого из них в данном процессе. Вместе с тем, понимание особенностей (содержание, сила, характер, длительность, причины и условия возникновения) различных факторов и механизма их влияния на социально-экономическое развитие территории делает процесс регулирования более упорядоченным и системным по своему характеру. При этом использование разных классификационных признаков одновременно позволяет не только дать более развернутую характеристику каждому отдельному фактору, но и сделать выбор методов воздействия соответствующих органов власти и управления более обоснованным.

Для государственной власти и органов местного самоуправления как субъектов управления социально-экономических процессов на региональном уровне наибольший интерес представляют внутренние факторы, воздействуя на которые, можно регулировать внутрирегиональную дифференциацию. Необходимость регулирования внутрирегиональной дифференциации, общая схема возникновения (формирования) которой представлена на рисунке 1.1., обусловлена наличием ее негативных последствий.

Различия в ресурсах (их совокупность формирует потенциал территории), а, соответственно, и факторах развития муниципальных образований предопределяют отличительные особенности в параметрах их социально-экономического развития и динамике. Поэтому для любой территориальной социально-экономической системы будет характерно наличие определённого уровня дифференциации. Однако её рост и превышение некоторых порогов приводят к снижению возможностей саморазвития территории и самостоятельности субъектов управления на муниципальном уровне в решения вопросов местного развития, а, в конечном итоге, к снижению общего уровня социально-экономического развития территорий.



Рисунок 1.1. Принципиальная схема процесса формирования внутрирегиональной социально-экономической дифференциации

Примечание: \longleftrightarrow – взаимное влияние друг на друга; \longrightarrow – «обратное влияние» последствий дифференциации на причины дифференциации, приводящее к ее усилению.

Вместе с тем результативность воздействия со стороны органов управления во многом определяется состоянием институциональной среды, понимаемой как «совокупность основополагающих политических, социальных и юридических правил, которая образует базис для производства, обмена и распределения» [106]. В работах отечественных и зарубежных авторов [69; 76; 84; 104; 105; 106; 141; 164; 166; 174; 187; 190] подчеркивается роль институтов в социально-экономическом развитии территорий. Так, Д. Норт в работе [106], указал на то, что «фундаментальной причиной различий в уровне развития являются различия в институтах». П. Кругман в ходе исследования причин пространственной концентрации экономики [69] также отметил особое значение факторов «второй природы» (в число которых вклю-

чены и институты). Становление эффективно функционирующих институтов приводит не только к изменению системы территориального управления, но и трансформирует территориальные образования, что позволяет сделать вывод о значительном влиянии институционального фактора на социально-экономические процессы.

В составе социальных институтов, выполняющих важные функции в развитии общества, особе место занимают институты развития (табл. 1.3), которые выступают в роли значимого инструмента обеспечения устойчивого развития социально-экономических систем.

Таблица 1.3. Классификация институтов развития

Группа институтов	Примеры институтов
Классификация институтов развития, предложенная А.И. Татаркиным [174]	
1. Институты, функционирование которых связано с прямыми действиями государства по реализации основных положений региональной политики, особенно в отношении проблемных территорий	фонды: реформирования ЖКХ; финансовой поддержки субъектов Российской Федерации; реформирования региональных финансов; регионального развития и др.
2. Институты, обеспечивающие стимулирование инновационного развития территорий	создание особых экономических зон, бизнес территорий, инogradов и др
3. Институты, ориентированные на изменение (внедрение, усовершенствование) технологий регионального планирования и управления	револьверный фонд, ориентированный на внедрение проектного управления в регионах и муниципалитетах, индикативное планирование и др.
4. Институты развития, связанные с активизацией бизнес-сообщества в формате укрепления горизонтальных связей	кластерные формы, ГЧП, проектное планирование и др.
Классификация институтов развития, предложенная сотрудниками ИСЭРТ РАН [189]	
1. Формализованные	банки, агентства, корпорации, фонды развития и др.
2. Частично формализованные	кластеры, технопарки, технополисы, промышленные парки, свободные экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего развития и др.
3. Институты – технологии управления	территориальное общественное самоуправление, муниципально-частное партнерство, межмуниципальное сотрудничество и др.
Составлено по: [174; 189].	

Институты развития, понимаемые как «социально-обусловленная структура, инструмент, механизм, которые снижают неопределенность в системе и стимулируют более эффективную организацию и осуществление экономической деятельности на территории» [104; 140], способствуют решению ключевых задач территории. Среди них: развитие общественной ин-

фраструктуры (энергетики, транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, образования, здравоохранения), инновационной сферы, содействие развитию внешнеэкономической деятельности, поддержка малого бизнеса, а также устранение существующих дисбалансов в развитии экономики и ее диверсификация, снижение экономического и социального неравенства.

Практикой российских регионов доказана эффективность функционирования многих институтов, среди которых корпорации, агентства развития (Калужская область), проектное управление (Белгородская область), территориальное общественное самоуправление (Архангельская и Костромская области, Республика Коми, Краснодарский край). Но при этом следует отметить, что результативность данных институтов, степень их положительного влияния на развитие региона во многом определяется уровнем их поддержки со стороны органов государственной власти субъекта Федерации, наличием условий для одновременного развития различных видов (групп) институтов, а также эффективной команды высококвалифицированных управленцев на региональном и местном уровне.

Таким образом, изучение теоретических подходов к феномену территориальной дифференциации и анализ работ ведущих ученых-регионалистов позволил установить что, для современного этапа развития региональной экономики характерно усиление дифференциации территорий. Дифференциация возникает под воздействием множества факторов, различающихся по содержанию, силе, длительности и направлению воздействия, возможностям их регулирования со стороны органов власти и управления. Выбор направлений и методов регулирующего воздействия со стороны региональных органов государственной власти с целью сокращения внутрирегиональных различий зависит от большого числа факторов, что требует их классификации. Региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления могут регулировать уровень территориальных различий, воздействуя на внутренние факторы социально-экономического развития муниципальных образований.

1.2. Методические основы оценки внутрирегиональной социально-экономической дифференциации

Признавая объективный характер внутрирегиональной дифференциации, необходимым является проведение её комплексной оценки, позволяющей не только исследовать реальное состояние процессов развития муниципальных образований региона и выявить причины сложившихся различий в уровне социально-экономического развития территорий, но и обосновать методы преодоления чрезмерного неравенства и его негативных последствий.

Изучение работ российских учёных по вопросам анализа территориальной дифференциации позволило установить, что существуют разные подходы к решению этих задач. Так, в работах А.Г. Гранберга [31], А.О. Полынева [142], С.А. Суспицина [144], Р.М. Мельникова [89] оценка территориальной дифференциации проводится на основе расчёта показателей вариации индикаторов социально-экономического развития, имеющих в официальной статистике: коэффициент вариации, осцилляции, размаха вариации, индекс Тейла и др. В российских нормативно-правовых актах [121] используется, как правило, соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя по субъектам Федерации.

Методический подход, предложенный в работах А.А. Победина [138], А.А. Митрошина [96], базируется на оценке внутрирегионального неравенства не только с использованием показателей вариации, но и с применением комплексной оценки различий между муниципалитетами по уровню развития на основе расчёта интегрального показателя и типологизации территорий.

В исследовании А.Е. Чепика [191] на основе показателей структурных сдвигов проводится анализ неравномерности развития муниципальных образований региона, далее осуществляется их многомерная классификация и дается оценка влияния факторов воспроизводства экономики на неравномерность развития муниципалитетов региона.

Широкое распространение получил подход, в основу которого положено построение разного рода интегральных рейтингов субъектов Федерации и

муниципальных образований: инвестиционной привлекательности [49; 52], уровня социально-экономического развития [157; 158], инновационной активности [156], эффективности деятельности органов власти [112] и т.д. Преимуществом данного подхода является наглядный характер различий между территориями по тем или иным параметрам, сферам развития.

В ходе анализа методик¹ интегральной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований, был выявлен ряд недостатков (табл. 1.4), в числе которых: значительное число показателей, используемых для оценки; сложность математического аппарата их обработки, что может затруднять интерпретацию результатов; отсутствие статистических данных по некоторым показателям; стандартизация показателей относительно лучшего (максимального по всем муниципалитетам субъекта РФ или минимального для ряда показателей) значения может исказить реальную картину.

¹ Перечень рассматриваемых методик представлен ниже:

1. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
2. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин, под ред. В.А. Ильин. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.
3. Ефремов, К.И. Методика проведения комплексной рейтинговой оценки социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / К.И. Ефремов, Е.И. Георгадзе // Вопросы статистики. – 2002. – № 2. – С. 61-63.
4. Постановление Администрации Волгоградской области от 9 августа 2010 г. № 353-п «О ежеквартальном мониторинге эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области».
5. Победин, А.А. Методика анализа дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований [Электронный ресурс] / А.А. Победин // Муниципалитет: экономика и управление. – 2011. – Выпуск № 1. – Режим доступа: <http://municipal.uara.ru/ru/issue/2011/01/04/>
6. Методика комплексной оценки муниципальных районов и городских округов Кировской области по уровню и темпам социально-экономического развития (Утверждена Постановлением Правительства Кировской области от 13.06.2006 № 62/130).
7. Туркина, И.Г. Территориальные различия качества жизни сельского населения Иркутской области [Текст] / И.Г. Туркина // Известия Иркутского государственного университета. – 2010. – Том 3. – № 2. – С. 179–189.
8. Постановление Администрации Воронежской области от 16 мая 2007 г. № 402 «О методике комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Воронежской области».
9. Митрошин, А.А. Методы оценки качества жизни населения и социально-экономической дифференциации территорий : на примере Московской области : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / А.А. Митрошин [Место защиты: Ин-т систем. анализа РАН]. – Москва, 2013. – 23 с.

Таблица 1.4. Сравнительный анализ методик оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований

Критерий	Номер методики								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
I. Число исходных показателей, используемых для оценки.	11	20	38	25	11	16	23	15	25
II. Вид исходных данных, используемых для расчётов (С – данные статистики; В – ведомственные данные; О – результаты социологических опросов).	СВ	С	С	СВ	С	СВ	С	С	С
III. Наличие группировки показателей в блоки (направления оценки) и число блоков (да, нет).	нет	да	да	нет	да	да	да	да	Нет
IV. Способ стандартизации исходных показателей: Л – стандартизация относительно лучших (максимальных или минимальных) значений по территориям ($x_i/x_{i\max}$; $x_{i\min}/x_i$), Э – относительно эталонных значений ($x_i/x_{i\text{эТ}}$); М – стандартизация (масштабирование) относительно расстояния между максимальным и минимальным значениями показателя ($(x_i-x_{i\min})/(x_{i\max}-x_{i\min})$); Ср – стандартизация относительно среднего по регионам значения показателя ($x_i/x_{\text{ср}i}$); З – с помощью z-преобразования ($k_i = \frac{x_i - \bar{x}}{\sigma}$); Р – ранжирование (присвоение территориям рейтинга, места в соответствии с величиной показателя), Балл – присвоение балльной оценки в соответствии со значениями показателя.	М	Р	Л	М	М	Ср	Балл	Балл	М
V. Способ расчёта интегрального показателя: СА – расчёт среднего арифметического значений стандартизованных показателей или суммы стандартизованных значений показателей; Кор – извлечение квадратного корня из средней суммы квадратов стандартизованных показателей; СГ – расчёт средней геометрической из стандартизованных показателей или темпов изменения показателей; СМ – расчёт суммы мест (или среднего арифметического мест) по показателям в случае использования способа стандартизации ранжирование.	СА, СГ	СМ	Кор	СА	СА	СА	СА	СА	СА
VI. Временной период для расчёта интегрального показателя: Т – оценка только текущего состояния в определённом году; Д – оценка динамики социально-экономического развития по показателям; ТД – использование и текущих данных и их динамики.	ТД	Т	Т	Т	ТД	ТД	Т	Т	Т
VII. Использование весовых коэффициентов показателей, входящих в состав интегрального показателя: ВС – статистический способ (по матрице парных корреляций), ВЭ – экспертный метод (на основе обобщения оценок экспертов о значимости тех или иных факторов, показателей); БВ – не использование весовых коэффициентов (равнозначность показателей).	БВ	БВ	ВС	ВЭ	БВ	ВЭ	БВ	БВ	БВ
VIII. Интерпретация получаемых оценок: Гр – группировка (типологизация) муниципальных образований; М – ранжирование (присвоение мест).	М	Гр	М	М	Гр	Гр	Гр	М	Гр
IX. Практическое использование результатов оценки: Гн – выделение грантов «лучшим» или «худшим» территориям по результатам оценки; Дифф – разработка дифференцированных инструментов региональной политики для групп территорий с разным уровнем социально-экономического развития; Мон – использование в качестве составляющей мониторинга развития муниципальных образований; Стр – учёт результатов оценки в стратегических документах регионального и муниципального уровня.	Гн	Дифф	Мон	Мон	Дифф	Дифф, Мон, Стр	Дифф	Дифф, Мон	Мон
Примечание: номер методики соответствует номеру методики в сноске на странице 25. Источник: составлено автором.									

Основные отличия в методиках заключаются в составе применяемых показателей и математическом аппарате их агрегирования в интегральный индекс. При этом исходные показатели в большинстве случаев стандартизируются (нормируются) относительно среднего или лучшего значения (нормативного). Принимая во внимание сказанное выше, можно предложить ряд требований, которым должна удовлетворять методика оценки уровня социально-экономического развития:

- наличие всех исходных показателей в сопоставимом виде за длительный период времени (не менее 10 лет);

- охват показателями основных сторон социально-экономического развития муниципальных образований, небольшое число показателей (не более 20), отсутствие взаимной корреляции;

- универсальность методики (возможность её использования для проведения группировки муниципальных образований в любом субъекте РФ);

- простота математического аппарата расчёта интегрального показателя;

- доступная интерпретация полученных результатов расчётов и возможность их применения для принятия управленческих решений.

Таким образом, изучение методических основ оценки внутрирегиональной дифференциации позволило сделать следующие выводы.

- 1) Во многих работах авторы ограничиваются только оценкой различий по основным параметрам социально-экономического развития, что связано с решением отдельных локальных задач;

- 2) Для данного анализа, как правило, используется либо статистический подход путем расчета размаха вариации, коэффициента вариации, коэффициента размаха вариации, либо рейтинговый подход (например, оценка уровня развития территорий);

- 3) Некоторые методики отличаются сложностью расчетов и имеют место использование показателей, отсутствующих в официальной статистике.

Главным отличием предлагаемого в данном диссертационном исследовании методического подхода к оценке внутрирегиональной дифференци-

ции является его комплексный характер; универсальность и простота проведения расчётов; использование экспертных оценок, помимо статистических данных. Анализ внутрирегиональной дифференциации осуществляется в последовательном выполнении следующих этапов (рис. 1.3), каждый из которых связан с решением взаимосвязанных друг с другом задач.

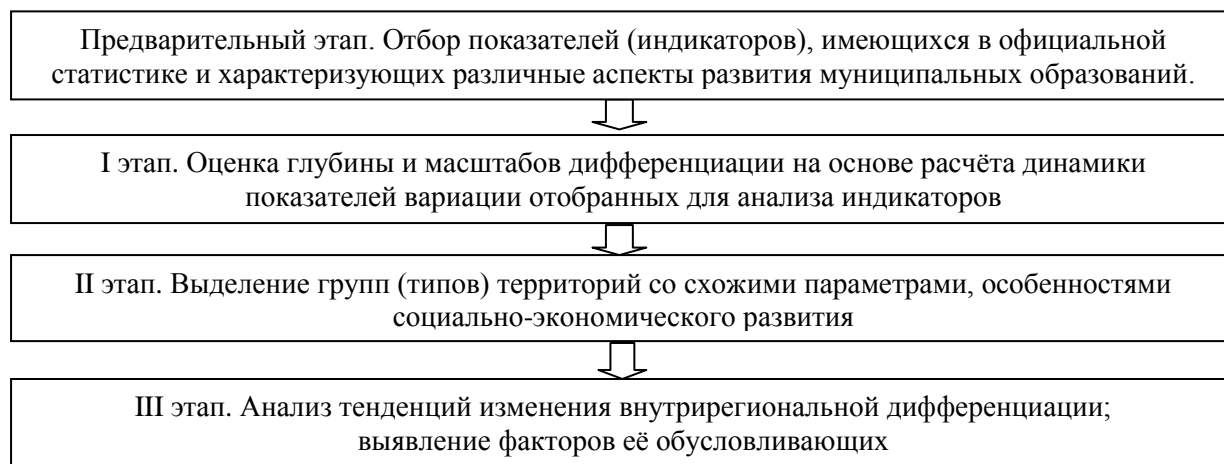


Рисунок 1.2. Этапы анализ внутрирегиональной социально-экономической дифференциации

Источник: составлено автором.

На предварительном этапе формируется перечень исходных показателей, используемых для оценки дифференциации муниципальных образований региона, которые представлены в официальной статистике за промежутки времени не менее 10 лет.

На первом этапе осуществляется оценка глубины и масштабов территориальной дифференциации (табл. 1.5.) Как показывает практика, выводы можно сделать и на основе анализа показателей вариации 5-7 ключевых индикаторов социально-экономического развития муниципалитетов.

Результатами этого этапа анализа являются количественные значения различий между муниципалитетами и *тенденции* их изменения, позволяющие оценить остроту данной проблемы для субъекта РФ. Это делает возможным определение приоритетных сфер социально-экономического развития муниципалитетов, где в первую очередь необходимо создавать условия для сокращения различий.

Таблица 1.5. Показатели, используемые для анализа глубины и масштабов дифференциации

Наименование показателя	Содержание показателя
1. Среднее (средневзвешенное) значение показателя в среднем по муниципальным образованиям или по региону в целом	
2. Размах вариации.	Характеризует удаленность территории-лидера от территории-аутсайдера
3. Среднее квадратическое (стандартное) отклонение	Показывает типичное (среднее) отклонение значений показателя от среднего значения и выражается в тех же единицах, что и исходный показатель
4. Коэффициент размаха вариации	Характеризует в обобщенном виде, но в тоже время достаточно наглядно, величину дифференциации, неравномерности развития территорий
5. Коэффициент вариации	Характеризует относительную величину разброса отклонений значений показателя от средней величины показателя. Величина коэффициента ниже 33% свидетельствует о незначительном разбросе значений показателя (однородности исследуемой совокупности показателей), а при значении выше 66% – значительной колеблемости (неравномерности распределения признака по территориям)
6. Индекс энтропии Тейла	Этот показатель используется для оценки масштабов экономического неравенства территорий. Индекс Тейла (IT) позволяет разложить показатель общего межрегионального (межмуниципального) неравенства на две составляющие, отражающие межгрупповое и внутригрупповое неравенство. В случае абсолютного межрегионального паритета IT принимает минимальное значение, равное нулю. По мере увеличения степени межрегионального неравенства IT возрастает [89].
7. Доля (в %) каждой территории в общей величине коэффициента вариации	Показывает, какой вклад внес каждый регион (муниципалитет) в общую величину межрегионального (межмуниципального) неравенства по тому или иному показателю [143].

На *втором этапе* выделяются группы территорий, характеризующиеся сходными особенностями и тенденциями развития. Группировка территорий позволяет аргументировать дифференцированные меры и инструменты регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти субъекта Федерации на процессы развития муниципальных образований. Для решения этой задачи может быть использована следующая методика², отличительными особенностями которой является: оптимальный перечень показателей, способ стандартизации исходных показателей и их агрегирования в интегральный, определение границ интервалов значений интегрального показателя для каждой группы территорий. Сущность предлагаемой методики

² Данная методика разработана на основе совершенствования методики, ранее предложенной в монографии [145]. Вместе с тем несколько был изменён состав показателей и математический аппарат агрегирования исходных статистических данных в интегральный показатель уровня развития муниципального района (городского округа). На основе данной методики автором диссертационного исследования также были разработаны методики оценки уровня социально-экономического развития регионов и поселений.

[19] заключается в расчете интегрального показателя уровня социально-экономического развития муниципальных образований, агрегирующего исходные статистические показатели, и выделении на его основе групп территорий. Последовательность оценки уровня развития муниципальных образований представлена следующим алгоритмом.

1. На основе имеющейся официальной статистической информации формируются перечень и блоки показателей, отражающие различные стороны социально-экономического развития территорий (табл. 1.6).

Таблица 1.6. Перечень и блоки показателей для расчёта интегрального показателя уровня социально-экономического развития

Номер и название блока показателей	Показатель
R ₁ «Демографические показатели»	1. Коэффициент рождаемости, ‰ 2. Коэффициент смертности, ‰ 3. Плотность населения, чел./кв. км (показатель только для районов)
R ₂ «Благоустройство»	1. Обеспеченность населения жильём – жилая площадь на 1 человека, кв. м. 2. Доля жилья, оборудованного водопроводом, в % к итогу 3. Доля жилья, оборудованного канализацией, в % к итогу 4. Доля жилья, оборудованного центральным отоплением, в % к итогу 5. Обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа, число мест на 1000 человек населения
R ₃ «Уровень жизни»	1. Розничный товароборот на душу населения, руб. 2. Объём платных услуг на душу населения, руб. 3. Соотношение средней заработной платы и величины прожиточного минимума, раз 4. Уровень официально зарегистрированной безработицы, % 5. Обеспеченность населения врачами на 10000 жителей, чел. 6. Обеспеченность населения больничными койками на 10000 жителей, штук
R ₄ «Экономика»	1. Объём промышленной продукции на 1 жителя, тыс. руб. 2. Объём сельскохозяйственной продукции на 1 жителя, тыс. руб. (показатель только для районов) 3. Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя, тыс. руб. 4. Бюджетная обеспеченность (доходы местного бюджета) на 1 жителя, тыс. руб.
Источник: составлено автором.	

2. Показатели, составляющие содержание блоков, стандартизируются относительно средних значений:

$$k_i = x_i / x_{\text{ср}i} \quad (1.1)$$

$$k_i = x_{\text{ср}i} / x_i \quad (1.2)$$

где k_i – стандартизированный коэффициент, который рассчитывается по формуле 1.1 для прямых показателей³, а для обратных⁴ – в соответствии с формулой 1.2; 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 области) или только по муниципальным районам.

Также показатели могут быть стандартизованы (нормированы) относительно лучшего и худшего значений по всей совокупности исследуемых территорий:

$$k_i = \frac{x_i - x_{\text{мин}}}{x_{\text{макс}} - x_{\text{мин}}} \quad (1.3)$$

$$k_i = \frac{x_i - x_{\text{макс}}}{x_{\text{мин}} - x_{\text{макс}}} \quad (1.4)$$

$$k_i = x_i / x_{\text{макс}} \quad (1.5)$$

$$k_i = x_{\text{мин}} / x_i \quad (1.6)$$

где k_i – стандартизированный коэффициент, который рассчитывается по формуле 1.3 или 1.5 для прямых показателей, а для обратных – в соответствии с формулой 1.4 или 1.6; x_i – значение i -го показателя в муниципальном образовании; $x_{\text{макс}}$ – максимальное значение i -го показателя по всем анализируемым муниципальным образованиям региона; $x_{\text{мин}}$ – минимальное значение i -го показателя по всем муниципалитетам.

Для приведения разнородных показателей к сопоставимому виду и устранения «выбросов» (экстремально минимальных и максимальных значений показателей) возможно использование z-преобразования:

$$k_i = \frac{x_i - \bar{x}}{\sigma}, \quad (1.7)$$

где x_i – значение i -го показателя в муниципальном образовании; $x_{срi}$ – среднее значение i -го показателя по всем муниципальным образованиям; σ – стандартное (среднеквадратическое) отклонение по показателю.

³ Увеличение значений прямых показателей свидетельствует о положительных тенденциях развития, улучшении ситуации.

⁴ Увеличение значений обратных показателей свидетельствует об ухудшении ситуации, проблемах в развитии (коэффициент смертности, уровень зарегистрированной безработицы).

На базе стандартизированных показателей определяется *синтетический показатель* по каждому из блоков (R_j) по формуле:

$$R_j = (\sum_{i=1}^n k_i) / n, \quad (1.8)$$

где n – число показателей в блоке.

При нормировании по формулам 1.3 и 1.4 значения как стандартизированных коэффициентов, так и синтетических показателей по блокам, так и интегрального показателя, располагаются в интервале от 0 до 1.

3. Рассчитывается интегральный показатель уровня социально-экономического развития j -го муниципального образования ($I_{\text{общ}}$):

$$I_{\text{общ}j} = (R_1 + R_2 + R_3 + R_4) / 4, \quad (1.9)$$

где R_1 – интегральный (синтетический) показатель по блоку «Демографические показатели»; R_2 – интегральный показатель по блоку «Благоустройство»; R_3 – интегральный показатель по блоку «Уровень жизни»; R_4 – интегральный показатель по блоку «Экономика».

4. В заключение осуществляется группировка муниципальных образований по уровню социально-экономического развития, который определяется следующими интервальными оценками интегрального показателя $I_{\text{общ}}$:

Уровень	Диапазон $I_{\text{общ}}$	
	стандартизация по формулам 1.1 и 1.2	стандартизация по формулам 1.3 и 1.4
	Группировка на 5 групп	
Высокий	$I \geq 1,15$	$0,80 \leq I \leq 1,00$
Выше среднего	$1,05 \leq I < 1,15$	$0,60 \leq I < 0,80$
Средний	$0,95 \leq I < 1,05$	$0,40 \leq I < 0,60$
Ниже среднего	$0,85 \leq I < 0,95$	$0,20 \leq I < 0,40$
Низкий	$I < 0,85$	$0,00 \leq I < 0,20$
	Группировка на 3 группы	
Высокий	$I \geq 1,10$	$0,67 \leq I \leq 1,00$
Средний	$0,90 \leq I < 1,10$	$0,33 \leq I < 0,67$
Низкий	$I < 0,90$	$0,00 \leq I < 0,33$

Выбор трех градаций уровня развития позволяет легко интерпретировать результаты и установить сходство и различия в особенностях развития муниципалитетов. Ширина интервала средней группы в 0,2 единицы (для стандартизации по формулам 1.1 и 1.2 и группировки на 3 группы), на наш

взгляд, достаточно оптимальна, так как районы каждой группы в данном случае отличаются от районов соседней группы по всем показателям в среднем на 10% в большую или меньшую стороны.

При этом первоначально расчёты проводятся по всем муниципальным районам и городским округам региона (стандартизируя исходные показатели относительно средних по субъекту Российской Федерации). В дальнейшем, исходя из специфики региона (в случае значительных отличий районов и городских округов по большинству показателей), расчёты могут проводиться отдельно только по муниципальным районам или только городским округам.

На *третьем этапе* проводится анализ изменения внутрорегиональной дифференциации (снижение/углубление) под влиянием объективных и субъективных факторов. Это позволяет осуществить теория конвергенции [200]. Существует две концепции конвергенции: « σ -конвергенция наблюдается, когда дисперсия индикаторов развития имеет тенденцию к сокращению; β -конвергенция имеет место, когда менее развитые территории имеют более высокие темпы экономического роста, чем более развитые территории, в результате чего в долгосрочной перспективе происходит выравнивание уровней экономического развития территорий» [128].

В рамках β -конвергенции выделяется безусловная и условная конвергенция. «Безусловная β -конвергенция подразумевает, что все регионы (территории) стремятся к единой траектории пропорционального роста. Из этого предположения вытекает, что регионы имеют однородную структуру экономики, различия в уровнях развития являются временными и объясняются исключительно разными начальными уровнями дохода. В условиях существенных экономических, институциональных и географических различий между регионами такое предположение является нереалистичным. Поэтому в большинстве случаев будет отмечаться не конвергенция, а дивергенция, то есть рост различий. Условная β -конвергенция предполагает, что различные регионы имеют различные траектории пропорционального роста, которые определяются специфическими региональными факторами развития» [62; 183].

Базовой для эмпирических оценок регионального неравенства является модель безусловной β -конвергенции (формула 1.10). Предположением этой модели является то, что в долгосрочной перспективе регионы должны приходить к общей траектории сбалансированного роста [62].

$$\gamma = a + \beta Y_0 + \varepsilon, \quad (1.10)$$

где γ – логарифм средних темпов роста показателя Y (например, ВРП на душу населения, среднедушевые доходы и т.д.) за период: $\gamma = [\ln Y - \ln Y_0]/T$, где T – количество лет; a и β – коэффициенты линейного уравнения. Скорость конвергенции (дивергенции) определяется значением коэффициента β и рассчитывается по формуле 1.11 [62]:

$$\lambda = -\ln(1 + T\beta)/T. \quad (1.11)$$

Еще одной характеристикой процесса конвергенции (дивергенции) является время преодоления половины расстояния, отделяющего экономику регионов от траектории сбалансированного состояния, которое рассчитывается следующим образом: $hl = \ln(2)/\lambda$.

В модели условной β -конвергенции делается предположение о различных устойчивых траекториях роста для разных регионов, что является более реалистичным в условиях существенных различий между территориями [62]:

$$y = a + \beta Y_0 + Z\varphi + \varepsilon \quad (1.12)$$

Переменная Z объединяет специфические факторы развития, которые оказывают влияние на региональные различия в уровнях равновесных состояний [62].

Вывод о конвергенции и дивергенции делается основе коэффициента β . Если $\beta < 0$, то по рассматриваемой переменной наблюдается конвергенция; если $\beta > 0$, то имеет место дивергенция (увеличение разрыва между территориями в показателях).

Наличие безусловной β -конвергенции по тому или иному показателю (с учётом высокой значимости коэффициента корреляции линейного уравнения модели) свидетельствует об объективности данного явления. Модель условной β -конвергенции позволяет показать наличие или отсутствие влияния (в

случае положительного значения коэффициента ϕ и статистической значимости самого уравнения модели) инструментов региональной политики на сокращение различий между муниципалитетами по тем или иным параметрам.

Анализ конвергенции целесообразно дополнить выявлением параметров, различия между территориями по которым формируют и оказывают заметное влияние на негативные последствия внутрирегиональной дифференциации. Для решения этой задачи может быть проведён корреляционный анализ зависимости между такими результативными признаками как, например, «численность постоянного населения на конец года», «коэффициент рождаемости», «коэффициент смертности», «коэффициент миграционного прироста», «абсолютное значение миграционного прироста» и факторным признаком – показателем масштабов межмуниципальных различий (соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя) по ключевым социально-экономическим параметрам, характеризующим развитие муниципалитета. Для каждого результативного признака будут определены наиболее значимые факторные признаки (с коэффициентом корреляции свыше 0,7). Этот позволит в дальнейшем оценить возможные последствия дифференциации при различных масштабах внутрирегионального неравенства, а, соответственно, и определить наиболее приоритетные сферы муниципального развития, в которых нужно сокращать различия, чтобы преодолеть негативные последствия дифференциации. Выявить факторные признаки целесообразно и по каждому муниципальному району, городскому округу в отдельности: в данном случае исследуется зависимость между результативными признаками и показателем «соотношение значений основных параметров социально-экономического развития в муниципалитете со средним по региону значением».

Отдельные факторы, воздействующие на развитие муниципальных образований и формирующие внутрирегиональные неравенство, также могут быть определены и проанализированы (оценена их значимость) на основе проведения опросов глав муниципальных образований региона. Это позволит

сконцентрировать усилия и ресурсы (организационные, административные, финансовые и др.) региональных и местных властей на решении конкретных задач, а также обосновать выбор форм и методов региональной и местной социально-экономической политики для различных типов территорий.

Таким образом, можно заключить, что важное место в системе регулирования внутрирегиональной дифференциации занимает проведение ее комплексной оценки, которая в опоре на принципы системного подхода предполагает решение ряда взаимосвязанных задач, что делает возможным выявить особенности развития муниципальных образований и потенциальные риски. Предложенный методический подход к оценке внутрирегиональной дифференциации позволяет определить масштабы различий и обуславливающие их факторы, выделить группы территорий со сходными параметрами развития и сформировать основу для выбора регулирующего воздействия органов государственной власти субъектов РФ.

1.3. Опыт регулирования территориальной социально-экономической дифференциации

Проблема территориальной дифференциации актуальна для всех стран и регионов, поэтому важным является изучение зарубежного и отечественного опыта регулирования территориального развития.

Представляет определенный практический интерес опыт Европейского Союза, региональная политика которого отличается комплексным характером, и направлена в значительной степени на преодоление межрегиональных различий. Эта политика (именуемая политикой сплочения) имеет целью достижение гармоничного развития всего сообщества и реализуется посредством сочетания экономических и организационных инструментов.

Основой политики единства в ЕС является Программа, которая разрабатывается и утверждается на семилетний срок (2000-2006 гг.; 2007-2013 гг.; 2014-2020 гг.). Реализация мер по выравниванию уровня развития территорий до 2014 г. осуществлялась через четыре структурных фонда (Европей-

ский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Фонд поддержки рыболовства и Гарантийный фонд для сельского хозяйства). Ещё один фонд (Фонд единства) создан для финансирования крупных проектов в области окружающей среды на национальном уровне и трансъевропейских инфраструктурных проектов в тех государствах-членах, где валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения составляет менее 90% от аналогичного среднего показателя по ЕС, создан Фонд единства.

В 2007-2013 гг. средства из структурных фондов на 94% расходовались для достижения следующих целей региональной политики:

«← цель № 1 – «подтягивание» уровня экономического развития менее развитых регионов, в которых ВРП на душу населения составляет менее 75% от среднего значения по ЕС-15 по паритету покупательной способности;

– цель № 2 – содействие экономическим и социальным преобразованиям в регионах со «структурными трудностями»;

– цель № 3 – модернизация системы профессиональной подготовки и трудоустройства» [79; 217].

«Остальные 6% ресурсов распределялись по 4 направлениям, получившим статус «общих инициатив», которые были призваны находить решения проблем, актуальных для нескольких или для всех государств. Например, в рамках «инициативы» EQUAL («Равенство») выравнивание условий в регионах осуществлялось в аспекте борьбы с дискриминацией на рынке труда» [79]. «Государство-член ЕС, чей ВВП на душу населения составляет менее 75% от среднего по ЕС-15, вправе рассчитывать на поддержку своего отстающего региона в размере 5% от разницы между средним душевым ВВП по ЕС-15 и душевым ВВП в этом регионе. Если отставание от среднего лежит в интервале 75-90%, искомый вес сокращается до 4%» [79].

«На региональном уровне эта помощь нацелена на проведение экономических преобразований в промышленных, городских и сельских районах, а также усиление их конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности. На национальном уровне поощряется стремление к достижению пол-

ной занятости, повышению качества и производительности и борьбе с социальным отчуждением» [79].

В период 2014-2020 гг. региональная политика ЕС будет финансироваться через 3 основных фонда, общий бюджет которых составит за данный период 351,8 млрд. евро.

1. Европейский фонд регионального развития (ERDF). Приоритетные направления финансирования из данного фонда: инновации и исследования, цифровая экономика, поддержка малых и средних предприятий (МСП), низкоуглеродная экономика, сокращение экономических, экологических и социальных проблем в городских районах, поддержка удалённых районов).

2. Фонд сплочения (CF). Направления деятельности: трансъевропейские транспортные сети; окружающая среда, энергетика и транспорт.

3. Европейский социальный фонд (ESF) Направления финансирования фонда: содействие занятости и поддержка мобильности рабочей силы, содействие социальной интеграции и борьбе с бедностью, инвестирование в образование, навыки и обучение на протяжении всей жизни, укрепление институционального потенциала и эффективное государственное управление [217].

В результате реализации данной политики в последние годы «наметилась определенная тенденция к снижению уровня вариации показателя ВВП на 1 жителя на уровне NUTS 1 (это наиболее крупные «еврорегионы», ряд из которых охватывают целые страны), а также частично и на уровне NUTS 2. Это свидетельствует о постепенном приближении исследуемых показателей стран – «новичков» к странам «старого состава» ЕС, о наличии устойчивой тенденции к ослаблению региональной асимметрии в рамках ЕС» [79]. Однако это было обеспечено ценой углубления регионального неравенства на уровне NUTS 3 [10] (наиболее мелкие единицы территориальной классификации ЕС, территория которых охватывает отдельные крупные муниципалитеты или группы муниципалитетов). Поэтому, как отмечает автор [10], при выборе объектов выравнивания предпочтителен приоритет в отношении регионов уровня NUTS 3. Кроме того, для повышения результативности поли-

тики выравнивания некоторые такие регионы целесообразно укрупнить (объединить).

Из сказанного следует, что региональная политика ЕС, нацеленная на ускорение экономического роста отстающих регионов внутри стран и роста доходов населения, пока не привела к достижению поставленной цели. Активное использование налоговых и других преференций, инвестиций в инфраструктуру не смогло привлечь инвесторов в регионы, которые нуждаются в подобной поддержке.

Следует также обратить внимание на то, что в зарубежных странах существует довольно большое количество инструментов воздействия на территориальную дифференциацию, использование которых дает положительные результаты (приложение А) [9; 153; 197; 198]:

1) средства сдерживания размещения новых предприятий в перенаселенных районах (Франция, Греция) – стимулирование развития промышленности на удалении от перенаселенных столиц;

2) пространственное распределение экономической деятельности государства (Англия, Италия) – стимулирование развития отдельных районов и повышение конкурентоспособности регионов, размещение предприятий государственного сектора;

3) финансовое стимулирование компаний (большинство стран Европы) – заинтересовать фирмы размещать производство или инвестиции в проблемных регионах с помощью дотаций на определенные суммы инвестиций, кредитов, финансовых льгот, субсидий на создание рабочих мест;

4) создание инфраструктуры (большинство стран Европы) – строительство и модернизация за счёт бюджетов социальной и инженерной инфраструктуры;

5) «мягкие» меры стимулирования развития (развитие бизнес-климата) (большинство стран Европы) – поддержка информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок;

6) целевые региональные программы (США) – призваны не только устранить региональные противоречия, но и стимулировать экономический рост с изменением структуры хозяйства (например, управление развитием долины реки Теннесси);

7) специализированные институты-организации по развития территорий: Администрации по экономическому развитию (США); региональные государственные и местные корпорации экономического развития (США), в основе работы которых концентрация государственных инвестиций, направляемых в основном на развитие городской инфраструктуры; Национальная система оценки и мониторинга государственных инвестиций (Италия), в рамках которой производится оценка эффективности деятельности местных властей и выплата им денежных премий за выполнение поставленных перед ними задач;

8) формирование фондов развития отдельных проблемных территорий – Фонд для слаборазвитых регионов (Италия), фонды развития инфраструктуры (страны Латинской Америки)

9) меры и инструменты поддержки как экономически слаборазвитых территорий, так и обеспечение равноценных условий жизни на всей территории страны (Германия) – активное развитие экономического районирования, инвестиции в производство и производственную инфраструктуру, а также неинвестиционные мероприятия, например, формирование кластеров; поддержка малого и среднего предпринимательства, технологического и инновационного развития, помощь сельским территориям;

10) административное регулирование деятельности местных органов власти, содействие межмуниципальному сотрудничеству, развитие государственно-частного партнёрства, специальных предпринимательских зон (США);

11) особые (более либеральные) налоговые, таможенные и финансовые режимы (в том числе создание свободных экономических зон), режим привлечения иностранных инвестиций, а также осуществлялись крупные госу-

дарственные инвестиции в инфраструктурные проекты (Китай) [9; 153; 197; 198].

Анализ зарубежного опыта региональной политики в части преодоления чрезмерных территориальных различий позволяет сделать вывод о том, что существует большое количество методов и инструментов решения проблемы дифференциации: от субсидий из различных фондов регионам, муниципалитетам или конкретным предприятиям на создание новых рабочих мест, поддержку инновационных проектов до создания специализированных структур (агентств развития отдельных регионов). Вместе с тем этот опыт далеко не всегда однозначен и положителен, так как при сближении общего уровня стран в пределах отдельных стран или макрорегионов различия между локальными территориями могут увеличиваться.

Остановимся подробнее на изучении опыта, накопленного в нашей стране и ее регионах в период с начала 1990-х годов. В российских нормативных и стратегических документах по управлению территориальным развитием нашли отражение цели и задачи по снижению дифференциации территорий и преодоления её негативных последствий [126]. Однако для их решения какие-либо конкретные механизмы, инструменты не предусмотрены.

В начале 2000-х годов в России с целью *регулирования процессов региональной дифференциации* была разработана специальная федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2001 г. № 717).

Целью программы являлось сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов России, уменьшение разрыва между наиболее развитыми и отстающими регионами к 2010 г. в 1,5 раза, а к 2015 г. – в 2 раза. Предполагалось решение следующих задач: 1) формирование условий для развития регионов, социально-экономические показатели которых ниже среднего по стране; 2) создание благоприятной среды для развития предпринимательской деятельности и улучшения инвестиционного климата;

3) повышение эффективности государственной поддержки субъектов Федерации.

Субъектами Федерации, претендующими на господдержку в рамках реализации Программы, признавались те, в которых темпы, масштаб и длительность спада производства, снижения уровня жизни, нарастания негативных тенденций в сфере занятости населения, демографического и экологического развития, предоставления социальных услуг были ниже общероссийских показателей. Для каждого такого региона разрабатывались определенные комплексы мероприятий, требующие господдержки, направленные на преодоление его отставания в социально-экономическом развитии.

Под объектом Программы понимался конкретный проект, реализация которого способствует снижению различий в социально-экономическом развитии регионов в обозначенные сроки и за счет установленного объема ресурсов, источниками которых являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты, а также внебюджетные средства.

Определение субъектов Российской Федерации, нуждающихся в государственной поддержке, осуществлялось на основе оценки уровня их социально-экономического развития и обеспеченности объектами социальной и инженерной инфраструктуры. Объем финансирования для каждого субъекта РФ определяется пропорционально отклонению уровня социально-экономического развития субъекта РФ от среднероссийского уровня. Общий объем финансирования, который был предусмотрен для реализации мероприятий Программы в 2002-2010 годах, – 66323,3 млн. руб., в том числе объем федерального финансирования – 12413,3 млн. руб.

В 2006 г. реализация этой программы была прекращена, большинство мероприятий программы не были реализованы. Вместе с тем дифференциация регионов по экономическим параметрам так и не сократилась за 2000-2010 гг., а сокращение по социальным показателям было обусловлено активными мерами социального и бюджетного выравнивания. Прекращение реализации программы в 2006 г. было обусловлено, в том числе, изменением принципов и механизмов государственной инвестиционной политики: пере-

ход от Фонда регионального развития к Инвестиционному фонду. Следует отметить недостатки указанной программы, это: не в полной мере учтена территориальная специфика (ресурсы и возможности развития регионов); отсутствие иных механизмов и инструментов (кроме Фонда) реализации программы. Однако идеи и принципы данной программы могут быть реализованы для разработки аналогичной программы на уровне субъектов РФ, направленной на снижение дифференциации развития муниципалитетов и преодоления её негативных последствий.

Примером реализации программно-целевого подхода на уровне субъектов РФ стали Среднесрочные комплексные программы, нацеленные на развитие отдельных территорий Республики Башкортостан [117; 118], которые были реализованы в 2011-2015 гг. и продлены на период до 2020 года. Применение программно-целевого подхода к регулированию процессов развития указанных территорий позволило определить приоритеты, сфокусировать административные, организационные и финансовые ресурсы на решении актуальных задач, обеспечить поддержку отдельных секторов экономики и социальной сферы проблемных территорий республики.

Так, приоритетными направлениями Программы развития Зауралья являются:

- 1) формирование благоприятных условий для развития экономики Зауралья посредством социального и инфраструктурного развития территорий;
- 2) развитие промышленно-производственных видов деятельности и лесного хозяйства;
- 3) развитие социально-бытовой, инженерной и дорожной инфраструктуры;
- 4) оптимизация бюджетных расходов, сокращение нерезультативных расходов, увеличение собственных доходов бюджетов муниципальных образований Зауралья.

Для реализации Программы предполагалось использование механизмов государственно-частного партнерства, внедрения проектного управления, развития межмуниципального сотрудничества и социального предпринима-

тельства, создания зон (территорий) под формирование индустриальных парков, поддержки инвестиционных инициатив за счет специального Фонда, инвентаризации муниципального имущества и формирования в муниципалитетах залоговых фондов, установления льготных условий пользования объектами недвижимости.

За первые четыре года выполнения Программы (2011-2014 гг.) общий объем инвестиций в основной капитал, привлечённых в эти территории, составил более 51 млрд. рублей. В результате выполнения программных мероприятий в Зауралье создано более 8,7 тыс. рабочих мест, среднемесячная заработная плата выросла в 1,68 раза, обеспеченность населения жильем увеличилась на 13,6%, налоговые и неналоговые доходы местных бюджетов – в 1,61 раза, в том числе от деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства – в 1,8 раза, бюджетная обеспеченность (налоговые и неналоговые доходы на душу населения) – в 1,65 раза. Сократился уровень официальной безработицы на 0,84 процентного пункта. На реализацию программных мероприятий второго этапа (до 2020 года) планируется направить 85,6 млрд. рублей в том числе: средства федерального бюджета 0,2 млрд. рублей; средства бюджета Республики Башкортостан – 4,7 млрд. рублей; средства местных бюджетов муниципальных образований Зауралья – 0,1 млрд. рублей; внебюджетные средства – 80,6 млрд. рублей [117; 118].

Следует отметить, что во многих субъектах РФ имеется успешный опыт реализации программно-целевого подхода к регулированию территориального, пространственного развития. Так, например, в Пермском, Краснодарском, Хабаровском, Забайкальском краях, Новосибирской, Ростовской, Брянской, Воронежской, Оренбургской, Пензенской областях действуют такие государственные программы, как «Региональная политика», «Региональная политика и развитие территорий», «Региональная политика и развитие гражданского общества», «Развитие институтов региональной политики», «Содействие развитию местного самоуправления», «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления», «Развитие территорий и жилищная политика». Объем финансирования мероприятий в част-

ности госпрограммы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» (утверждена Постановлением Правительства Пермского края от 01.10.2013 № 1305-п) на 2014-2016 гг. из всех источников составлял 49,2 млрд. руб., в том числе из средства краевого бюджета – 7,4 млрд. руб. В Республике Башкортостан реализуются 2 специальные программы по развитию проблемных территорий региона: Среднесрочная комплексная программа социально-экономического развития Зауралья и северо-восточных районов Республики Башкортостан. В рамках названных выше программ предусматривается реализация таких мероприятий, как:

- развитие системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников органов местного самоуправления и муниципальных учреждений;

- учет местных особенностей муниципалитетов, влияющих на удорожание муниципальной услуги, в целях межбюджетного регулирования;

- стимулирование органов местного самоуправления к наращиванию собственного экономического потенциала;

- привлечение инвесторов на территорию муниципалитетов, создание территорий опережающего социально-экономического развития;

- проведение мониторинга и оценки эффективности развития муниципальных образований;

- благоустройство территорий муниципальных образований, содействие развитию социальной, инженерной и коммунальной инфраструктуры муниципальных образований Воронежской области;

- привлечение средств специализированных фондов на реализацию мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для осуществления физическими и юридическими лицами инвестиционных проектов

- предоставление грантов, организация и проведение конкурсов в сфере местного самоуправления, субсидий бюджетам муниципальных образова-

ний на решение вопросов местного значения с участием средств граждан, в том числе в рамках самообложения граждан;

- предоставление субсидий на софинансирование мероприятий по реализации социально значимых проектов ТОС, организация и проведение конкурсов «Лучшее территориальное общественное самоуправление года», «лучшая местная администрация по работе с территориальным общественным самоуправлением»;

- проведение конкурса на звание «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение», «Лучшее муниципальное образование»;

- предоставление субсидий бюджетам муниципальных образований на реализацию муниципальных программ, приоритетных муниципальных проектов в рамках приоритетных региональных проектов, инвестиционных проектов муниципальных образований на условиях софинансирования;

- оказание правовой и методической поддержки органам местного самоуправления в сфере их деятельности, проведение семинаров-совещаний с представителями органов местного самоуправления, организация проведения социологических опросов, осуществляемых с целью изучения общественно-политической ситуации в муниципалитетах, разработка механизмов формирования института сельских старост в населенных пунктах и др.

Следует отметить, что помимо специальных программ, направленных на преодоление различий в социально-экономическом развитии территорий и негативных последствий дифференциации, в практике российских регионов используются различные методы и инструменты в ходе реализации отдельных видов государственной политики.

Одним из главных механизмов регулирования территориальных различий является *выравнивание бюджетной обеспеченности* субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а соответственно и возможностей органов власти по исполнению всех возложенных на них функций и задач. В рамках системы межбюджетных отношений осуществляется предоставление следующих трансфертов: дотаций, субсидий, субвенций и иных.

На уровне субъектов Российской Федерации осуществляется предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетам поселений (внутригородских районов), предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетам муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением), которые формируют региональный фонд финансовой поддержки поселений и фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов). Данные дотации предусматриваются в бюджете субъекта РФ в целях выравнивания финансовых возможностей муниципалитетов по осуществлению органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения исходя из уровня расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных образований (с учётом нормативов минимальной бюджетной обеспеченности муниципалитетов как, например, в отношении внутригородских муниципальных образований г. Санкт-Петербурга; или с учётом критерия выравнивания и численности жителей, как, например, в Вологодской области).

При составлении и (или) утверждении бюджета субъекта Российской Федерации по согласованию с представительными органами муниципальных образований дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов, городских округов с внутригородским делением) могут быть полностью или частично заменены дополнительными нормативами отчислений в бюджеты от налога на доходы физических лиц. Для органов местного самоуправления данный способ носит стимулирующий характер, так как позволяет им самим непосредственно оказывать влияние на формирование доходной базы бюджета посредством развития экономического потенциала муниципалитета, повышения собираемости налогов и др. Например, в Вологодской области в результате замены дотаций дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ в 2016 г. 15 муниципальных районов из 26 не получали дотаций на выравнивание.

Местным бюджетам могут быть предоставлены иные межбюджетные трансферты из регионального бюджета, в том числе в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов. Размер

данной дотации определяется исходя из суммарной оценки расходных обязательств муниципального образования по вопросам местного значения, рассчитанных в соответствии с региональными законами «О нормативах расходных потребностей».

Следует отметить, что данные выравнивающие механизмы пока не позволяют обеспечить достаточную наполняемость большинства местных бюджетов для решения не только текущих, но и стратегических задач развития. При этом дотационный характер выравнивания слабо стимулирует органы местного самоуправления к наращиванию и повышению эффективности использования экономического потенциала муниципалитетов, общего уровня их развития.

Решение проблемы внутрирегиональной социально-экономической дифференциации во многом также зависит и от организации системы управления на местном уровне, а также эффективности взаимодействия органов государственной власти органов и местного самоуправления. Это взаимодействие обеспечивается комплексом мер, к числу которых следует отнести: организационные (Совет муниципальных образований субъекта Федерации, управленческие округа, координационные советы, межведомственные рабочие группы, совещания, конференции), экономические (софинансирование расходов, бюджетные кредиты, предоставление льгот и др.), информационные (информационные каналы обмена данными, системы документооборота, обучение и повышение квалификации кадров для органов местного самоуправления) и др.

Так, создание *управленческих округов* позволяет скоординировать деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации и крупных муниципальных образований (районов и городских округов). Под управленческим округом в законе Свердловской области понимается «часть территории области, на которой осуществляется координация деятельности исполнительных органов государственной власти региона, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц, имеющих близкие природно-географические усло-

вия, ресурсный потенциал, уровни развития промышленности и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, финансовые возможности и численность населения» [38]. Округ не является административно-территориальной единицей: самостоятельная система органов власти в нем не образуется. В данном регионе сформировано 5 таких округов (Восточный, Горнозаводской, Западный, Северный, Южный), при этом ряд муниципалитетов не входят ни в один округ. В Алтайском крае в 2009 году на основе существующих хозяйственно-экономических связей между территориями края и транспортной доступности были определены 7 управленческих округов (Барнаульский, Заринский, Бийский, Алейский, Каменский, Славгородский и Рубцовский), курируемые заместителями Губернатора края, что позволяет усилить взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления. Как показал опыт территорий, где были созданы управленческие округа, они способствуют более оперативному реагированию на изменяющуюся социально-экономическую ситуацию в муниципалитетах (ежеквартально проводится анализ развития округов), решению в текущем режиме всех возникающих проблемы при помощи проведения рабочих совещаний, круглых столов с представителями муниципалитетов округа [7].

Важную роль в регулировании процессов внутрирегиональной дифференциации должны играть органы местного самоуправления. С начала 1990-х годов в России происходит постоянное реформирование института местного самоуправления. С 1 января 2009 года (в ряде регионов с 1 января 2006) вступил в полную силу новый федеральный закон о местном самоуправлении от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Целью реформы местного самоуправления 2000-х годов было, с одной стороны, приблизить этот уровень власти к населению, к его интересам и потребностям, а с другой стороны – сделать этот институт полноправным уровнем власти (не являющимся государственным и формально от него не зависящим), ответственным за определённый круг вопросов и полномочий в рамках проведения единой политики, направленной на решение комплексных задач развития страны [190]. Вместе с тем достичь

главных целей муниципальной реформы так и не удалось. Главной причиной этого является комплекс нерешённых проблем [6], что приводит к невозможности самостоятельного их решения органами местного самоуправления, а также к формированию негативных условий, ограничивающих экономический рост и возможности устойчивого развития муниципалитета.

Однако опыт ряда субъектов РФ показывает, что имеются эффективные инструменты и институты развития, саморазвития на местном уровне, которые позволяют решать проблемы локального значения при минимуме бюджетных расходов (или вообще при их отсутствии) или достигать максимального эффекта при заданном объёме ресурсов. К числу таких институтов относится территориальное общественное самоуправление (ТОС), фонды местных сообществ (ФМС), самообложение граждан, различные проекты поддержки местных инициатив (инициативное и партиципаторное бюджетирование). Их деятельность направлена, прежде всего, на решение проблем инфраструктурного обеспечения и формирования комфортных условий проживания населения. К важнейшим функциям данных институтов относятся:

1. Строительство и ремонт дорог, мостов, объектов электро-, водо-, теплоснабжения и водоотведения, мест отдыха, общее благоустройство территории. В данном случае создаются условия для закрепления населения на местах, улучшения условий проживания, привлечения инвесторов.

2. Реализация проектов в сфере активизации экономического развития территорий (создание и модернизация туристических объектов, мест отдыха, развитие народных промыслов, кооперация, использование местных природных ресурсов, обеспечение продовольствием), направленных на формирование точек роста, создание новых рабочих мест, снижение уровня безработицы и социальной напряжённости в проблемных территориях.

3. Коммуникационная функция (поиск и объединение ресурсов, средств населения, бизнеса; формирование локальных сообществ – сплочённой группы лиц, нацеленных на решение общих проблем и задач развития муниципалитета, стимулирование социальной ответственности бизнеса).

4. Функция общественного контроля (за эффективностью деятельности органов местного самоуправления, контроль за развитием территории, бизнесом, за расстановкой приоритетов в развитии и деятельности органов власти).

5. Социальная и благотворительная функция (помощь социально незащищённым слоям населения, взятие на себя отдельных функций по решению ряда вопросов местного значения, поиск благотворителей и спонсоров для реализации проектов и поддержки отдельных граждан).

Наибольший эффект в развитии территорий эти институты показали там, где имеется поддержка данных процессов со стороны органов государственной власти субъекта РФ и органов местного самоуправления. Так, в Архангельской области осуществляется поддержка ТОС, в Кировской области – местных инициатив и самообложения, в Республике Татарстан – самообложения (на каждый рубль собранных средства населения на реализацию проектов в этом субъекте РФ выделяется по 5 рублей субсидии из регионального бюджета). Результаты показывают, что при объёме вложенных средств жителей, бизнеса и власти в реализацию проектов в размере 1,5 млн. руб. был получен эффект в 30 млн. руб. [179].

В Архангельской области ТОСами всего за 2006-2014 гг. реализовано 1496 проектов, а за 2011-2014 гг. силами ТОС удалось отремонтировать и реконструировать 213 тыс. кв. м дорог местного значения, 50 мостов; обустроить 145 объектов водоснабжения, 129 детских площадки, 132 спортивных сооружения, 105 объектов культуры и 60 туристических объектов; реализовать 283 проекта по благоустройству дворов [51]. Отметим и положительный опыт г. Шарьи Костромской области, где силами инициативных граждан и бизнеса построен мост всего за 4% от его возможной сметной стоимости (300 тыс. руб. из 13,5-14,0 млн. руб.). Этот пример стал стимулом и для других проектов. Более подробно об этих результатах указано в Приложении Б. Таким образом, в этих регионах формируется эффективная система объединения ресурсов и сил на местах, формируется действенный механизм взаимодействия власти, бизнеса и населения, направленный на повышение общего

уровня социально-экономического развития муниципальных образований, снижение масштабов внутрирегиональных различий и преодоление негативных последствий дифференциации, а также обеспечивающий самоорганизацию и заинтересованность населения в решении проблем местного значения.

Однако пока ещё сохраняются препятствия (бюрократические, пассивность населения, неурегулированность в законодательстве некоторых вопросов функционирования институтов развития на местном уровне), сдерживающие активность населения в управлении территорией, а, следовательно, и в решении проблем внутрирегиональной дифференциации.

Важной задачей органов региональной и местной власти является стимулирование и поддержка бизнеса для участия в развитии локальной территории. Если бизнес намерен развивать инфраструктуру муниципалитета и территорию в целом, то для этого необходимо создавать условия (выделять земельные участки, оперативно разрешать все бюрократические процедуры и т.д.). Кроме того, в местных общественных советах обязательно должны быть представители бизнеса. Также необходимо обеспечить максимально полное использование потенциала развития муниципалитетов, а также и потенциала самоорганизации жителей, эффективного взаимодействия власти и бизнеса.

Следует отметить, что в российской и зарубежной региональной науке и практике не абсолютизируется задача выравнивания уровня развития территорий и снижения дифференциации до какого-то уровня. Принципиально важное значение имеет обеспечение равных условий и относительно равных возможностей развития территорий, достижение необходимых социальных стандартов и качества жизни населения.

Обобщение зарубежного и отечественного опыта позволяет выявить совокупность методов и инструментов регулирования территориального развития, которые прямо или косвенно направлены на создание условий для преодоления социально-экономической дифференциации (табл. 1.7).

Таблица 1.7. Методы и инструменты регулирования внутрирегиональной дифференциацией

Группа методов	Инструменты
Экономические	<p>Дотации (в том числе дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов), субсидии, субвенции и другие межбюджетные трансферты муниципальным образованиям, замена дотаций дополнительными нормативами отчислений от региональных налогов</p> <p>Перераспределение доходных источников между бюджетами разных уровней</p> <p>Привлечение средств федерального бюджета, средств институтов развития на реализацию конкретных проектов в муниципалитетах</p> <p>Инвестиции за счёт средств бюджета в объекты капитального строительства</p> <p>Льготы, субсидии предприятиям, организациям</p> <p>Льготы и выплаты гражданам, переезжающим в отдельные территории (Крайний Север, «подъёмные» работникам АПК, учителям и врачам при переезде в сельскую местность и т.д.)</p> <p>Территориальные и производственные кластеры</p> <p>Стратегии социально-экономического развития региона и муниципальных образований</p> <p>Анализ и мониторинг социально-экономического развития муниципальных образований региона, прогнозирование развития территорий</p> <p>Специальные государственные программы развития отдельных территорий (части территории субъекта Российской Федерации)</p> <p>Программы развития моногородов</p> <p>Специальные программы по снижению территориальной дифференциации</p> <p>Программы поддержки малого и среднего предпринимательства</p> <p>Программы устойчивого развития сельских территорий</p>
Административные и организационные	<p>Территории с особым правовым режимом (СЭЗ, ОЭЗ, ТОР, ЗТР)</p> <p>Вынужденное переселение жителей из отдельных территорий</p> <p>Разграничение и передача полномочий между уровнями власти</p> <p>Преобразование муниципально-территориального устройства; создание управленческих округов на территории субъекта Федерации</p> <p>Специальные подразделения в органах исполнительной государственной власти субъектов Федерации, координационные советы по развитию муниципальных образований</p> <p>Подготовка кадров для органов местного самоуправления</p> <p>Различные формы участия населения в управлении развитием территорий (ТОСы, самообложение, проекты местных инициатив и т.д.)</p>
Институциональные	<p>Банки, Корпорации, Агентства развития территорий</p> <p>Инвестиционные уполномоченные в муниципальных районах и городских округах</p> <p>Государственно-частное партнёрство, муниципально-частное партнёрство</p> <p>Проектное управление</p> <p>Межмуниципальное сотрудничество</p> <p>Институты поддержки и развития предпринимательства и инноваций: бизнес-инкубаторы, промышленные (индустриальные) парки, технопарки, инновационные парки, фонды, центры трансфера технологий</p> <p>Бизнес-кооперация</p> <p>Социальная ответственность бизнеса, социальные программы бизнеса по развитию территорий (в сфере строительства дорог, жилья, модернизации инфраструктуры)</p>
Источник: составлено автором.	

Таким образом, анализ мировой и отечественной практики позволил установить, что существует два основных подхода к регулированию внутри-региональной дифференциации: а) с помощью специальных методов и инструментов региональной политики, главной задачей которой является обеспечение сбалансированного пространственного развития и снижение различий между регионами и муниципалитетами; б) с помощью методов и инструментов различных видов политик (структурной, инвестиционной, налогово-бюджетной, промышленной, аграрной и т.д.), в рамках которых создаются условия для развития проблемных территорий, обеспечения равных условий ведения бизнеса, возможностей местных органов власти в решении проблем местного значения; обеспечиваются необходимые стандарты жизнедеятельности населения.

Главным координатором территориального развития должно стать государство в лице органов государственной власти субъекта Федерации; основной принцип регулирования социально-экономического развития – согласованное и скоординированное сотрудничество органов государственной власти, органов местного самоуправления, населения и бизнеса.

Выводы по первой главе

1. Предложена и обоснована классификация факторов внутрирегиональной дифференциации, раскрывающая их особенности и позволяющая обосновать выбор методов и инструментов регулирующего воздействия в целях снижения ее негативного влияния на процессы социально-экономического развития муниципальных образований. В качестве основных критериев классификации факторов предложены: место возникновения; внутренне содержание; возможность управленческого воздействия; длительность воздействия; уровень управления; характер воздействия на развитие муниципальных образований; возможность прогнозирования.

2. Предложен методический подход, позволяющий не только оценить глубину, масштабы и тенденции изменения внутрирегиональной дифферен-

циации, выявить группы (типы) муниципальных образований со схожими тенденциями и особенностями развития и определить факторы, оказывающие влияние на этот процесс, но и обоснованно (дифференцировано) подойти к выбору инструментов воздействия с целью снижения социально-экономического неравенства и его отрицательных последствий.

3. Установлено, что ведущую роль в регулировании внутрирегиональной социально-экономической дифференциации играют органы государственного управления субъекта Федерации на основе принципа согласованного и скоординированного сотрудничества с органами местного самоуправления, населения и бизнеса.

4. Определено, что в Российской Федерации в целом сформирован механизм регулирования и активизации развития муниципальных образований, базирующийся на применении широкого спектра методов и инструментов как в рамках региональной политики, так и других видов государственной и местной социально-экономической политики. Вместе с тем данный механизм в полной мере не направлен на решение проблемы снижения внутрирегиональной дифференциации и преодоления ее негативных последствий. Вследствие чего, несмотря на прилагаемые усилия, темпы снижения социально-экономического неравенства остаются недостаточными, что создает угрозы устойчивому развитию регионов.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНА

2.1. Тенденции внутрирегиональной социально-экономической дифференциации (на примере Вологодской области)

Одной из важнейших задач органов власти и управления на всех уровнях является обеспечение сбалансированного пространственного развития региона и необходимого уровня и качества жизни населения. В связи с этим необходимо выявить тенденции и закономерности социально-экономического развития муниципальных образований, оценить масштабы различий между ними, что позволит определить значимость проблемы внутрирегиональной дифференциации для региона, а также оценить эффективность существующего механизма региональной социально-экономической политики в направлении достижения цели сокращения внутрирегионального неравенства.

Вологодская область – субъект Российской Федерации на севере Европейской части России, входит в состав Северо-Западного федерального округа (далее – СЗФО) и Северного экономического района. Область занимает 8,6% территории СЗФО и 0,8% всей территории РФ, на 1 января 2016 г. в ней проживало 8,6% населения СЗФО и 0,8% населения РФ. Ведущими видами экономической деятельности, определяющими экономическое развитие области, являются обрабатывающие производства (металлургическое производство и производство готовых металлических изделий, химическое производство, производство машин и оборудования, обработка древесины и производство изделий из дерева, производство пищевых продуктов), транспорт и связь, торговля, сельскохозяйственное производство. Это подтверждает структура валового регионального продукта (представлена в Приложении В). Значительная часть промышленного потенциала сконцентрирована в двух городских округах (гг. Вологда и Череповец), а муниципальные районы региона являются преимущественно сельскими (28,0% населения области по

итогах 2015 г. проживало в сельской местности). Вместе с тем, Вологодская область относится к зоне Севера и к зоне рискованного земледелия, поэтому повсеместное распространение здесь высокоэффективного сельского хозяйства затруднительно.

С 1 января 2006 г. в Вологодской области было образовано 372 самостоятельных муниципальных образования. После проведения процедур объединения поселений на 1 января 2016 года осталось 224 муниципалитета, в том числе 2 городских округа (города Вологда и Череповец), 26 муниципальных районов, 22 городских поселения, 174 сельских поселения. Количество муниципальных образований в Вологодской области по-прежнему остаётся самым большим среди всех субъектов СЗФО (Приложение Г). В этом же Приложении представлены группировки муниципальных районов, городских и сельских поселений по численности проживающих в них населения. Так, 20 муниципальных районов Вологодской области (76,9% от их общего числа) имеют численность населения менее 30 тыс. чел., а 5 районов (19,2%) – менее 10 тыс. Отметим также, что 15 городских поселений (68,2 % от общего их числа) имеют численность населения менее 10 тыс. чел., а 41,9% сельских поселений области также являются малонаселёнными (численность жителей в них менее 1 тысячи человек. Из представленных данных можно сделать вывод о том, что большинство муниципальных образований Вологодской области являются малонаселёнными, что приводит к снижению возможностей и перспектив их развития, особенно в условиях ограниченности бюджетных средств.

Достаточно большие размеры территории области, исторически сложившиеся особенности в специализации муниципальных районов области, безусловно, определяют существенные различия территорий региона по основным параметрам социально-экономического развития. Детальный анализ и оценку внутрирегиональной социально-экономической дифференциации следует осуществлять по муниципальным районам и городским округам в силу наличия только по данным территориальным единицам относительно

комплексной, сопоставимой и полной статистической и иной информации за длительный период, а также того, что именно на этом уровне управления сконцентрированы основные полномочия (в том числе и переданные государственные полномочия) по управления комплексным социально-экономическим развитием локальных территорий.

За период 1991-2015 гг. численность населения Вологодской области сократилась на 169,6 тыс. чел., или на 12,5% (табл. 2.1), что было выше снижения данного показателя в среднем по СЗФО и РФ. По районам области сокращение населения было более значительным – в среднем на 26,1%, рост численности населения имел место только в г. Вологде и г. Череповце.

Численность сельского населения, которое составляет большую часть населения районов области, сократилась ещё больше – на 27,7%: здесь сохраняется высокая естественная убыль, а также миграционный отток жителей в города и другие населённые пункты. Следует также отметить, что, согласно данным Всероссийской переписи населения [134], в Вологодской области только за межпереписной период (2002 – 2010 гг.) 506 сельских населённых пунктов (или по 63 в среднем за каждый год) остались без жителей: доля таких населённых пунктов выросла с 20,2% в 2002 г. (15,6% – в 1989 г.) до 26,6% – в 2010 г. Число самых малонаселенных пунктов (с числом жителей в них менее 10) увеличилось на 6%, доля их составила 40,3%.

В 1991 году в 8 районах области и в гг. Володе и Череповце наблюдался естественный прирост населения, а в 18 районах – естественная убыль населения. Все последующие годы во всех районах области отмечалась естественная убыль населения: в 2001 году коэффициент естественной убыли в две трети районов был выше 10 промилле, а в 2003 году – в 22 районах [13].

Меры, инициированные на уровне Федерации и на уровне субъектов РФ по стимулированию рождаемости и сокращению смертности, а также вступление в детородный возраст достаточно многочисленного, здорового и с сохранившимися установками на детность поколения начала-середины 1980-х годов способствовали началу снижения с 2006 года естественной

убыли населения, которая в абсолютных значениях в 15 районах области снизилась за период 2001-2015 годов более чем в 2 раза.

Таблица 2.1. Индикаторы демографической ситуации в муниципальных районах и городских округах Вологодской области в 1991-2015 гг.

Район	Численность постоянного населения на конец года, тыс. чел.				Коэффициент естественного прироста населения, промилле			Коэффициент миграционного прироста населения, промилле		
	1991 г.	2001 г.	2015 г.	2015 г. к 1991 г., %	1991 г.	2001 г.	2015 г.	1991 г.	2001 г.	2015 г.
Бабаевский	28,7	25,6	20,0	69,8	-4,1	-14,0	-7,9	11,0	1,5	1,5
Бабушкинский	17,8	15,5	11,9	66,9	2,8	-11,1	-7,6	8,3	-7,3	-5,4
Белозерский	24,4	22,3	15,4	63,2	-1,9	-12,5	-10,3	-0,9	-6,0	-10,8
Вашкинский	12,0	10,3	7,0	58,6	-0,6	-17,8	-9,0	1,7	0,7	-14,5
Великоустюгский	74,2	66,6	55,0	74,1	-1,8	-9,7	-4,6	5,0	2,9	-7,1
Верховажский	18,3	16,6	13,1	71,6	1,9	-8,9	-2,1	-4,5	2,6	0,1
Вожегодский	22,1	19,4	15,0	67,7	-3,8	-14,4	-9,3	2,3	4,8	-7,3
Вологодский	57,6	51,1	52,4	90,9	0,3	-7,4	-1,9	-1,3	-3,6	10,6
Вытегорский	37,5	32,6	24,9	66,3	-2,5	-12,1	-9,7	2,4	1,2	-8,2
Грязовецкий	46,0	42,9	33,1	71,9	-0,1	-9,5	-4,7	3,7	-4,8	-10,3
Кадуйский	20,0	19,2	17,0	85,2	-0,6	-10,8	-4,8	6,5	-6,6	6,9
Кирилловский	21,8	19,1	15,1	69,4	-3,7	-10,1	-10,1	15,1	-0,9	3,4
Кичм.-Городецкий	26,2	22,8	16,4	62,5	2,8	-11,4	-7,5	10,3	-1,2	-6,4
Междуреченский	9,4	7,9	5,6	59,8	-0,5	-11,2	-12,5	12,2	-5,0	-3,5
Никольский	31,0	27,1	20,3	65,5	3,2	-9,0	-2,9	5,0	0,1	-10,5
Нюксенский	13,6	11,9	8,8	64,6	1,5	-7,0	-5,3	-0,2	2,6	-12,2
Сокольский	65,0	59,5	49,4	76,0	-4,1	-11,3	-3,4	3,5	-4,0	-3,0
Сямженский	12,4	10,6	8,2	66,5	-1,1	-9,0	-5,8	19,1	9,2	-6,6
Тарногский	17,8	15,6	11,6	65,2	1,9	-8,4	-6,6	-0,6	0,5	-9,3
Тотемский	28,0	26,9	22,9	81,9	1,0	-7,6	-3,7	10,3	1,5	-2,3
Усть-Кубинский	11,0	9,5	7,9	71,6	-3,9	-14,4	-8,4	-6,2	13,0	3,7
Устюженский	23,1	22,3	17,3	75,0	-6,9	-15,9	-9,9	6,4	-0,5	-1,4
Харовский	24,8	21,3	14,7	59,4	-2,6	-14,0	-11,9	-0,3	-2,8	-8,3
Чагодощенский	17,8	16,0	12,6	70,7	-7,3	-16,3	-11,7	3,9	2,6	-6,7
Череповецкий	47,4	41,7	39,5	83,4	-4,0	-12,6	-6,1	0,1	5,3	-6,2
Шекснинский	34,6	35,8	33,3	96,2	-0,6	-9,0	-3,0	5,2	1,3	4,9
г. Вологда	298,6	305,5	320,6	107,4	1,2	-5,1	4,3	1,5	-1,9	-0,6
г. Череповец	316,2	314,6	318,5	100,7	1,7	-4,7	1,8	3,6	2,8	-0,4
По районам	742,5	670,3	548,5	73,9	-1,3	-5,7	-5,8	2,2	-0,2	-3,1
По области	1357,3	1290,4	1187,7	87,5	-0,1	-8,0	-1,1	3,4	0,1	-1,7

Здесь и далее в таблицах 2.2-2.10 рассчитано автором на основе официальной статистической информации по городам и районам Вологодской области: [100]; [101]; [151].

В г. Вологде с 2011 года (в Череповце с 2012 г.) впервые за много лет наблюдался естественный прирост населения.

В начале 1990-х годов в 19 районах области наблюдался миграционный прирост населения, однако в последующие годы вектор этого процесса изменился – в большинстве районов отмечена миграционная убыль населения и ее усиление: в 1996 году – в 14 районах, в 2015 году – в 22 районах. Всё это свидетельствует о том, что жители муниципалитетов (главным образом молодежь), в которых уровень социально-экономического развития снижался,

переезжают в гг. Вологду и Череповец и в более перспективные районы и районные центры с целью получения более высоких доходов и профессионального роста.

Общая картина развития муниципальных районов и городских округов за 1991-2015 гг. представлена в таблице 2.2.

Таблица 2.2. Изменение основных экономических показателей в районах и городских округах Вологодской области, раз

Район (городской округ)	2015 г. к 1991 г.			Район (городской округ)	2015 г. к 1991 г.		
	ПП	СХ*	И**		ПП	СХ*	И**
Бабаевский	↓3,9	↓3,7	↓4,3	Нюксенский	↑1,4	↓3,4	↓12,1
Бабушкинский	↓4,5	↓3,6	↓21,2	Сокольский	↓1,4	↓1,5	↓2,7
Белозерский	↑1,7	↓2,7	↓3,1	Сямженский	↓2,4	↓3,8	↓3,1
Вашкинский	↑1,6	↓2,8	↓7,7	Тарногский	↑2,3	↓2,0	↓5,9
Великоустюгский	↓1,3	↓2,4	↓4,3	Тотемский	↓1,5	↓1,2	↓8,9
Верховажский	↓1,9	↓2,4	↓5,8	Усть-Кубинский	↓5,2	↓2,0	↓2,3
Вожегодский	↓1,9	↓2,0	↓29,4	Устюженский	↓2,6	↑1,03	↓5,4
Вологодский	↑2,7	↑1,04	↓7,2	Харовский	↓1,5	↓2,4	↓1,1
Вытегорский	↑3,7	↓3,5	↓2,5	Чагодощенский	↑1,1	↓2,1	↓1,3
Грязовецкий	↓2,0	↑1,04	↓2,0	Череповецкий	↑1,3	↓1,2	↓5,8
Кадуйский	↑3,4	↓2,1	↑5,0	Шекнинский	↓1,5	↓1,3	↓4,6
Кирилловский	↓5,8	↓1,2	↓3,6	г. Вологда	↑1,8	-	↓1,2
Кичменгско-Городецкий	↓6,2	↓2,6	↓22,2	г. Череповец	↑1,02	-	↓1,01
Междуреченский	↑1,2	↓1,8	↓14,7	<i>По области</i>	↑1,3	↓1,3	↓1,8
Никольский	↓1,04	↓2,3	↓5,7				

Обозначения: ↑ – рост значения показателя; ↓ – снижение значения показателя; ПП – физический объём производства промышленной продукции; С/Х – физический объём производства сельскохозяйственной продукции; И – физический объём инвестиций в основной капитал;
* 2015 г. к 1996 г.
** 2013 г. к 1991 г.

Согласно этим данным, развитие территорий региона характеризовалось в исследуемый период разнонаправленными тенденциями: в ряде районов отмечался рост промышленного производства (в Кадуйском районе – также и рост инвестиций), но в большинстве районов – снижение значений всех представленных показателей.

Неодинаковая готовность районов области к рыночным преобразованиям, а также различия в имеющихся ресурсах обусловили усиление различий между районами по различным показателям существенную дифференциацию развития промышленного производства между районами и городскими округами области (табл. 2.3). Как видно из данной таблицы, в течение всего исследуемого периода наблюдается усиление дифференциации районов по среднему душевому объёму промышленного производства.

Таблица 2.3. Показатели дифференциации муниципальных районов и городских округов Вологодской области по объёму производства промышленной продукции на душу населения

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г. ¹	2010 г. ²	2012 г. ²	2013 г. ²	2014 г. ³	2015 г. ³
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 – млн. руб.)	5,1	4,1	24,5	37,7	53,8	68,4	67,2	128,7	146,4
В среднем по области, тыс. руб. (1996 – млн. руб.)	9,4	16,1	69,0	209,7	275,4	338,6	328,1	440,7	498,2
Доля районов в объёме областного производства, %	29,8	13,4	18,4	9,2	9,4	9,6	9,6	13,6	13,6
Доля гг. Вологда и Череповец, %	70,2	86,6	81,6	90,8	90,6	90,4	90,4	86,4	86,4
Доля г. Череповец, %	53,0	70,0	72,6	79,9	80,3	78,8	77,6	68,1	72,4
Макс/мин ⁴ (районы), раз	29,9	40,6	78,8	47,7	507,5	366,2	733,5	23,3	29,3
Макс/мин ⁴ (с ГО), раз	33,2	63,8	78,8	151,3	1543,2	1271,1	2289,9	64,5	67,4
Размах вариации (районы)	18,7	29,3	257,7	206,2	278,7	290,4	306,9	387,4	563,8
Размах вариации (с ГО)	20,8	46,4	254,7	663,9	848,4	1009,8	959,2	1105,5	1325,4
Среднее квадратическое отклонение (районы)	4,0	5,5	47,9	50,6	75,5	86,7	77,5	86,4	115,0
Коэффициент вариации (районы), %	77,7	135,1	195,6	134,1	140,4	126,7	115,4	67,1	78,6
Коэффициент вариации (с ГО), %	70,8	87,5	99,7	94,1	93,8	92,4	92,0	80,1	82,0
ИТвг (районы ⁵)	0,113	0,178	0,306	0,086	0,110	0,097	0,069	0,047	0,074
ИТмг (районы)	0,112	0,216	0,290	0,439	0,527	0,495	0,451	0,138	0,143
ИТ (районы)	0,225	0,394	0,596	0,524	0,638	0,592	0,520	0,185	0,217
ИТвг (с ГО ⁵)	0,124	0,238	0,334	0,343	0,347	0,321	0,302	0,202	0,270
ИТмг (с ГО)	0,156	0,327	0,286	0,389	0,369	0,349	0,335	0,223	0,221
ИТ (с ГО)	0,280	0,566	0,620	0,732	0,716	0,670	0,637	0,425	0,491

¹ С учетом объёма производства малых предприятий, представивших сведения в органы статистики;
² Без учёта объёма производства малых предприятий;
³ Данные об объёме производства промышленной продукции отсутствовали в официальной статистической отчётности за 2014-2015 гг., поэтому за этот год представлены данные об объёме отгрузки товаров собственного производства, выполненных работ и услуг (без учёта объёма производства субъектов малого предпринимательства);
⁴ Макс/мин – соотношение между максимальным и минимальным значением показателя;
⁵ Здесь и в последующих таблицах: районы – значение показателя по районам области; с ГО – значение соответствующего показателя по всем территориям области (с учётом городских округов – городов Вологды и Череповца); ИТвг – индекс Тейла внутригрупповой; ИТмг – индекс Тейла межгрупповой.

Это подтверждает и увеличение коэффициента размаха вариации среди районов с 30 раз в 1991 году до 734 раз в 2013 году (а с учётом городских округов – разрыв между г. Череповцом и Кичменгско-Городецком районом в 2013 составил 2290 раз!); различия районов по показателю объёма отгрузки промышленной продукции составили 29 раз по итогам 2015 г. Во многом данную ситуацию обусловили и существенные различия в динамике производства промышленной продукции: если в 4 районах области (Вологодский, Вытегорский, Кадуйский и Тарногский) его физический объём вырос за 1991-2015 гг. более чем в 2 раза, то в 16 районах он сократился, а в некоторых весьма существенно.

Кроме того, наблюдается тенденция увеличения концентрации производства в 2 крупнейших городах области: если в 1991 году на районы приходилось 30% производства области, то в 2013 году – всего 9,6%; в 2015 г. доля районов в объёме отгруженной продукции составила 13,6%. Это привело почти к трёхкратному увеличению разрыва между среднерайонным и среднеобластным значениями показателя среднедушевого объёма производства (с 1,8 раза в 1991 г. до 4,9 раза к 2013 году). В большей степени это обусловлено тем, что во многих районах с переходом к рыночной экономике ряд предприятий лесной, пищевой промышленности и сельского хозяйства оказались неконкурентоспособными и прекратили свою деятельность, а открытие новых производств или расширение уже имеющихся осуществлялось в основном в городах Вологде и Череповце и в 4-5 районах области.

Значения индекса Тейла свидетельствует о преобладании межгруппового неравенства (которое в последние годы формирует до 66-87% всего неравенства), то есть значительного превышения уровня развития промпроизводства в лидирующей пятерке районов (Чагодощенский, Шекснинский, Сокольский, Кадуйский, Грязовецкий) по сравнению с остальными районами. Кроме того, по сравнению с 1991 г. индекс вырос к 2013 г. в 2,3 раза⁵. При расчете индекса с учетом городских округов ситуация не меняется, но в этом случае меж- и внутригрупповое неравенство практически сравниваются, так как положение г. Череповца в группе лидеров, который значительно опережает по объёму промышленной продукции все муниципалитеты, формирует существенное внутригрупповое неравенство.

Наибольший вклад в межмуниципальное неравенство вносили районы-лидеры промышленного производства области (Кадуйский, Шекснинский, Чагодощенский), за счёт которых формировалось от 49% до 92% величины коэффициента вариации по районам. Если учитывать города Вологду и Череповец, то доля первого города составила в 2015 г. всего 1,2%, доля второго –

⁵ В 2014-2015 гг. значения данного индекса были несколько ниже, в связи с тем что в эти годы органами статистики публикуется несколько другие данные по содержанию (не об объёме промышленного производства, а об объёме отгрузки по видам деятельности).

15,4%, а вклад каждого из районов не превышал 4,9%, что свидетельствует о значительном отставании значений показателей в большинстве районов от среднеобластных значений.

Ведущую роль в экономике большинства районов области исторически играет сельское хозяйство, обеспечивая занятость населения, развитие инфраструктуры в сельской местности. Основные параметры неравномерности развития сельского хозяйства региона представлены в таблице 2.4.

Уровень развития данной отрасли существенно различается по районам в силу как объективных (различия в сельскохозяйственном потенциале, отраслевая специализация районов, различия в количестве, масштабах и возможностях самих сельхозпредприятий, их финансово-экономическое состояние, уровень интенсификации и модернизации производства), так и субъективных причин (ориентация политики поддержки, прежде всего, на крупных сельхозпредприятий и территорий с относительно развитым сельхозпотенциалом; недостаток квалифицированных кадров). Факт существенной дифференциации развития сельского хозяйства в районах области подтверждает коэффициент вариации по данному показателю: его значения в анализируемом периоде были достаточно высокими и колебались от 56% в 1996 г. до 71% в 2006 г.

Таблица 2.4. Показатели дифференциации районов Вологодской области по объёму производства сельскохозяйственной продукции на душу населения

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	666,9	4,7	15,6	23,3	36,4	38,3	39,4	46,2	52,2
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	364,8	2,5	8,1	11,9	17,5	18,1	18,5	21,5	24,1
<i>Доля 5 лучших районов в областном производстве, %</i>	60,0	53,5	55,8	63,1	66,0	64,8	64,0	64,6	65,1
Макс/мин (районы), раз	10,1	10,1	9,7	20,1	19,8	19,6	19,1	18,9	18,1
Размах вариации (районы)	1862,2	13,1	42,7	74,2	109,4	108,7	111,0	128,1	140,1
Среднее квадратическое отклонение (районы)	460,2	2,7	9,0	16,5	24,9	24,8	24,9	29,4	33,0
Коэффициент вариации (районы), %	69,0	56,4	57,8	71,1	68,5	64,8	63,2	63,5	63,3
ГТвг (районы)	0,081	0,068	0,065	0,068	0,054	0,045	0,048	0,038	0,036
ГТмг (районы)	0,220	0,138	0,167	0,261	0,266	0,248	0,236	0,249	0,250
ГТ (районы)	0,301	0,206	0,232	0,329	0,320	0,292	0,283	0,287	0,286

Разрыв между районом лидером и районом-аутсайдером по данному показателю (в 1991 г. это соответственно Череповецкий и Вытегорский районы, а в 2015 г. – Вологодский и Вытегорский) увеличился за период почти в 2 раза с 10,1 раз до 18,1 раз. Во многом такая ситуация была обусловлена крайне неравномерным развитием сельского хозяйства в районах области: рост физических объемов производства за 1996-2015 гг. отмечался только в 3 районах (Вологодском, Грязовецком и Устюженском), а в ряде районов (Вытегорском, Сямженском, Бабаевском) – наблюдалось существенное падение производства (в 3,5-3,8 раза; табл. 2.2). Значительно сократились в среднем по области за 1991-2015 гг. и посевные площади под сельхозкультурами (в 2,1 раза), а также поголовье КРС (в 3,7 раза).

Значения индекса Тейла указывают на преобладание межгруппового неравенства, что свидетельствует о значительной концентрации сельхозпроизводства в группе из 4-5 районов (Вологодский, Череповецкий, Шекснинский, Грязовецкий и Великоустюгский), на которые в 1991-2015 гг. приходилось от 53,5 до 66,0% всего объёма сельхозпродукции области в стоимостном выражении. В большинстве остальных районов наблюдаются негативные тенденции, связанные с закрытием сельхозпредприятий, сокращением посевных площадей, поголовья скота, кризисным финансово-экономическим состоянием сельхозпредприятий. Кроме того, в ряде районов области (Вытегорский, Сямженский, Бабушкинский) сельское хозяйство уже практически полностью разрушено.

Наибольший вклад в неравенство (в величину коэффициента вариации) по данному показателю все годы вносят Вологодский и Череповецкий районы (от 5% до 52% каждый). Это два признанных лидера сельхозпроизводства области (объём среднедушевого производства здесь в 2-3 раза превышает среднерайонные значения), имеющие высокий уровень интенсификации его развития и обеспечивающие продовольствием два крупнейших города области. При этом указанные районы очень выгодно располагаются к рынкам сбыта сельхозпродукции и к основным транспортным коридорам.

Таким образом, можно говорить об усилении дифференциации и асимметричном типе развития сельского хозяйства в районах области, когда в одних районах оно развивается с применением самых современных достижений НТП, а в других – происходит дальнейшая его деградация.

Эффективное поддержание устойчивого воспроизводственного процесса возможно лишь в условиях обеспечения расширенного воспроизводства. Инвестиции являются важнейшим фактором социально-экономического развития (создания новых рабочих мест, новых производств, повышения производительности труда, развития инфраструктуры и социальной сферы территорий) [13]. Существенные отличия инвестиционной привлекательности муниципальных районов области обусловили их значительную дифференциацию по показателю инвестиций в основной капитал на душу населения (табл. 2.5).

Таблица 2.5. Показатели дифференциации районов и городов Вологодской области по объёму инвестиций в основной капитал на душу населения

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.*	2015 г.*
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	1,6	1,5	6,0	16,5	23,1	20,1	34,8	26,7	23,4
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	1,5	2,1	7,0	30,0	35,4	41,7	44,2	43,4	51,9
Доля районов в областном объёме инвестиций, %	58,7	36,7	44,2	28,0	31,4	22,7	36,9	28,5	20,9
Доля гг. Вологда и Череповец, %	41,3	63,3	55,8	72,0	68,6	77,3	63,1	71,5	79,1
Макс/мин (районы), раз	2,5	14,7	26,8	35,3	50,4	83,8	160,4	71,6	52,1
Макс/мин (с ГО), раз	2,5	14,7	26,8	35,3	50,4	83,8	160,4	71,6	52,1
Размах вариации (районы)	1,5	7,4	30,3	94,5	92,4	130,1	446,8	164,8	122,8
Размах вариации (с ГО)	1,5	7,4	30,3	94,5	92,4	130,1	446,8	164,8	122,8
Среднее квадратическое отклонение (районы)	0,4	1,5	6,2	21,3	22,9	26,8	83,8	42,9	26,4
Коэффициент вариации (районы), %	25,3	99,0	104,7	129,2	99,3	133,7	241,1	160,8	112,4
Коэффициент вариации (с ГО), %	28,5	70,4	87,9	82,8	73,0	79,2	183,0	99,5	77,0
ИТвг (районы)	0,014	0,152	0,183	0,217	0,148	0,143	0,674	0,790	0,577
ИТмг (районы)	0,020	0,047	0,087	0,156	0,203	0,166	0,172	0,092	0,097
ИТ (районы)	0,034	0,199	0,270	0,373	0,350	0,309	0,847	0,883	0,674
ИТмг (с ГО)	0,030	0,068	0,145	0,191	0,052	0,084	0,291	0,071	0,183
ИТвг (с ГО)	0,009	0,075	0,050	0,154	0,117	0,172	0,079	0,072	0,136
ИТ (с ГО)	0,039	0,143	0,195	0,346	0,169	0,256	0,370	0,143	0,319

* Без субъектов малого предпринимательства.

Динамика коэффициента вариации среднедушевых инвестиций по районам области (с 25% до 100%) свидетельствует об усилении дифференциации, при этом коэффициент размаха вариации по районам увеличился за ана-

лизируемый период в десятки раз. Так, по итогам 2015 г. около 80% областного объёма инвестиций приходилось на городские округа Вологда и Череповец.

Большая часть инвестиций направляется в сферу обрабатывающих производств (в 2015 г. – 54,7%), транспорта и связи (18%). Кроме того, в 25 районах за 1991-2013 гг. сократился физический объём инвестиций (максимально в Вожегодском, Кичменгско-Городецком, Бабушкинском, Междуреченском и Нюксенском – более чем в 10 раз), а рост инвестиций наблюдался только в Кадуйском районе (в 5 раз). Всё это свидетельствует о неравномерности распределения инвестиций по муниципалитетам региона и ограниченности участия государства в регулировании инвестирования.

Значение индекса Тейла подтверждает то, что до 2010 года и в 2013-2015 гг. внутригрупповое неравенство превышало межгрупповое в связи с наличием в каждой группе 1-2 районов, существенно опережающих остальные территории. Наибольший вклад в значение коэффициента вариации по показателю среднедушевых инвестиций в отдельные годы вносили районные лидеры по объёму инвестиций (Кадуйский и Нюксенский).

Таким образом, в Вологодской области большая часть инвестиций концентрируется в двух городских округах и в 5-6 прилегающих к ним районах, что приводит к существенному снижению инвестиционной активности большинства районов региона.

Важнейшим индикатором уровня жизни населения является размер заработной платы, который во многом зависит от состояния производственной сферы соответствующих территорий. В 1991 году разрыв между районами по уровню оплаты труда составлял всего 1,3 раза, через 10 лет увеличился до 2 раз, а в 2012 г. достиг своего максимума – 2,9 раза (табл. 2.6). Коэффициент вариации уровня оплаты труда весь период был ниже 33%, что говорит о незначительном разбросе значений данного показателя по районам области. С начала 2000-х годов наблюдалась тенденция к сокращению неравенства территорий по уровню оплаты труда.

Таблица 2.6. Показатели дифференциации районов и городов Вологодской области по размеру среднемесячной заработной платы

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
В среднем по районам, руб. (1996 г. – тыс. руб.)	473	630	2390	7359	13282	17042	18530	20401	21708
В среднем по области, руб. (1996 г. – тыс. руб.)	550	896	3511	10667	18536	22649	25127	26749	27455
Соотношение заработной платы и прожиточного минимума (районы), раз	1,84*	1,47	1,70	1,95	2,11	2,35	2,31	2,27	2,01
Соотношение заработной платы и прожиточного минимума (с ГО), раз	2,27*	2,10	2,50	2,83	2,95	3,13	3,14	2,97	2,54
Макс/мин (районы), раз	1,3	2,2	2,0	1,5	1,6	2,9	1,9	1,8	1,8
Макс/мин (с ГО), раз	1,7	3,1	3,2	2,4	2,2	2,9	2,3	2,2	2,1
Размах вариации (районы), руб.	134	547	1733	3178	6119	22408	12403	13302	13248
Размах вариации (с ГО), руб.	268	912	3640	8505	13209	22408	18514	18499	18828
Среднее квадратическое отклонение (районы), руб.	36	118	442	943	1873	4271	2964	3092	3358
Коэффициент вариации (районы), %	7,6	18,7	18,5	12,8	14,1	25,1	16,0	15,2	15,5
Коэффициент вариации (с ГО), %	15,5	32,8	34,5	31,8	29,6	30,5	28,3	26,0	24,0
Примечание: * - 1993 г.									

Во всех районах области (за исключением Нюксенского) в 2001-2015 гг. уровень оплаты труда был ниже среднеобластного значения, а в 11-15 районах ниже и среднерайонных значений. Соотношение заработной платы и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в среднем по области превысило значение 1993 года только в 2001 г., а по районам – в 2004 г. Вместе с тем, по итогам 2015 г. размер заработной платы в 15 районах области не превышал стоимости двух прожиточных минимумов.

Таким образом, существенные различия между районами области в размере заработной платы обуславливают снижение возможностей самореализации жителей городов и районов и формирование проблемных территорий.

Показатель розничного товарооборота на душу населения, с одной стороны, характеризует уровень развития в районах и городах области сети розничной торговли розничных рынков, развитость сети магазинов и т.д., с другой стороны, – данный показатель позволяет говорить о величине платежеспособного спроса населения районов области. Данные таблицы 2.7 свидетельствуют об уменьшении доли районов в общей величине товарооборота области: с 49% в 1991 году до 34% – в 2015 году. Это можно объяснить более

ускоренным развитием торговой сети в 2 крупнейших городах области, значительным сокращением сельского населения, более высокой платёжеспособностью населения городов, повышением мобильности населения районов области и приобретением части товаров в г. Череповце и г. Вологде.

Таблица 2.7. Показатели дифференциации по объёму розничного товарооборота на душу населения

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
В среднем по районам, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	2,69	3,6	11,3	25,6	52,4	74,3	80,7	90,5	96,2
В среднем по области, тыс. руб. (1996 г. – млн. руб.)	3,01	4,4	14,3	36,5	71,1	105,1	112,9	123,5	132,5
Доля районов, %	49,0	43,2	41,0	35,7	35,5	33,4	33,5	34,0	33,5
Доля гг. Вологда и Череповец, %	51,0	56,8	59,0	64,3	64,5	66,6	66,5	66,0	66,5
Макс/мин (районы), раз	1,3	3,0	2,8	2,5	1,8	1,8	1,9	2,0	2,1
Макс/мин (с ГО), раз	1,6	3,0	2,8	2,7	2,3	2,6	2,6	2,6	2,7
Размах вариации (районы)	0,76	4,3	14,8	27,7	32,3	44,2	52,8	60,7	70,5
Размах вариации (с ГО)	1,25	4,3	14,8	31,3	51,7	87,8	94,1	103,4	108,6
Среднее квадратическое отклонение (районы)	0,17	1,2	3,2	6,0	8,2	10,9	12,2	14,0	16,1
Коэффициент вариации (районы), %	6,4	32,3	28,4	23,5	15,6	14,7	15,1	15,5	16,7
Коэффициент вариации (с ГО), %	13,2	33,2	30,0	33,2	28,9	31,2	30,4	29,0	29,8
Коэффициент осцилляции (районы), %	28,2	119,8	130,6	108,1	61,6	59,6	65,4	67,1	73,3

Соотношение между максимальным и минимальным значениями показателя среднедушевого розничного товарооборота по районам области увеличилось (с 1,3 до 2,1). Это можно объяснить активным развитием сети розничной торговли во всех районах области в 2000-х годах, что сопровождалось не только притоком инвестиций, но и увеличением числа работников. Коэффициент вариации по данному показателю указывает о незначительном территориальном неравенстве и его сокращении. Наибольший вклад в значение коэффициента вариации по данному показателю в последние годы вносили Кирилловский район и Великоустюгский районы, где активно развивалась сфера туризма, и Вологодский район, имеющий пригородное положение.

Важной характеристикой состояния социальной сферы района является показатель численности врачей на 10000 населения, который в определенной степени отражает качество медицинской помощи. Динамика данного показателя, а также характеристика его вариации представлены в таблице 2.8.

Таблица 2.8. Показатели дифференциации по обеспеченности населения врачами

Наименование показателя	1991 г.	1996 г.	2001 г.	2006 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
В среднем по районам, врачей на 10000 населения	19,3	18,8	18,0	17,5	17,1	17,5	17,5	18,1	17,8
В среднем по области, врачей на 10000 населения	32,3	34,3	34,6	35,5	34,6	35,3	34,7	35,2	35,2
Доля районов, %	32,6	29,1	27,0	25,2	23,8	23,4	23,7	23,9	23,3
Доля гг. Вологда и Череповец, %	67,4	70,9	73,0	74,8	76,2	76,6	76,3	76,1	76,7
Макс/мин (районы), раз	2,8	2,8	3,6	3,5	3,0	3,4	3,0	3,4	2,5
Макс/мин (с ГО), раз	5,8	5,8	7,7	7,8	6,2	6,8	5,7	6,0	5,2
Размах вариации (районы)	19,0	21,2	21,9	21,9	19,7	22,0	20,5	24,1	17,3
Размах вариации (с ГО)	50,8	55,1	56,8	59,5	51,5	53,8	49,8	50,9	49,1
Среднее квадратическое отклонение (районы)	4,3	5,2	4,8	4,6	4,3	4,4	4,4	4,9	3,9
Коэффициент вариации (районы), %	22,1	27,6	26,5	26,3	25,1	25,4	25,2	27,2	22,2
Коэффициент вариации (с ГО), %	47,5	53,2	55,1	56,2	54,3	54,9	53,3	52,9	51,8
Коэффициент осцилляции (районы), %	98,6	112,4	121,5	124,9	115,2	126,1	117,3	133,3	97,3

За 1991-2015 гг. доля врачей в районах в общем числе врачей по области сократилась на 9,3 п.п. и составила 23,3%, при этом обеспеченность населения врачами в районах, начиная с 2006 г., была почти в 2 раза ниже среднеобластных значений. На этом фоне имело место значительное уменьшение количества врачей, так называемой узкой специализации: в 17 районах в 2015 году значение данного показателя было ниже среднего по районам (17,8 врача на 10000 населения). При этом, заметным становилось увеличение неравенства по этому показателю: в 1991 году разрыв между Великоустюгским и Междуреченским районами составлял 2,8 раза, а в 2015 году (между Великоустюгским и Никольским районами) – 2,5 раза, а между г. Вологдой и районом с самым низким значением показателя – 5,2 раза.

Коэффициент вариации по данному показателю все годы колеблется в пределах 22-28%, что свидетельствует о достаточно однородном территориальном распределении исследуемого признака. Вместе с тем настораживает тот факт, что по итогам 2015 года обеспеченность населения врачами в 16 районах была ниже уровня 1991 года, а в 10 районах – ниже и уровня 2001 года.

Таким образом, проведенный анализ показал, что районы Вологодской области существенно различаются по основным параметрам социально-экономического развития. Одним из главных факторов, обуславливающих

эти различия, является исторически сложившаяся пространственная и отраслевая структура хозяйства муниципальных образований. В ходе анализа тенденций внутрирегиональной социально-экономической дифференциации установлено, что в исследуемый период произошло ее углубление, достигающее в ряде случаев критических значений и приводящее не только к потере ряда производств в муниципалитетах, но и целых населенных пунктов. Отмечается также и увеличение концентрации экономической активности и населения в двух городских округах (Вологда и Череповец) и прилегающих к ним районах (Вологодский, Череповецкий, Шекснинский, Грязовецкий, Сокольский).

2.2. Типология муниципальных образований региона по уровню социально-экономического развития

В ходе исследования тенденций внутрирегиональной дифференциации было выявлено, что некоторые муниципальные образования региона имеют схожие характеристики, тенденции и особенности развития. Это может стать основанием выделения отдельных групп районов, для каждой из которых могут быть определены специфические приоритеты и инструменты реализации региональной и местной социально-экономической политики.

В опоре на положения методического подхода, изложенного в первой главе работы (параграф 1.2.), проведена оценка уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Вологодской области, на основании которой была выполнена их группировка. Использование разных методов стандартизации исходных данных⁶ позволило установить влияние городов на изучаемый процесс (рис. 2.1) и в дальнейшем исследовать только муниципальные районы.

Данная группировка наглядно подтверждает тот факт, что основная экономическая активность концентрируется в двух городских округах обла-

⁶ В приложении Д представлены также результаты группировки муниципалитетов Вологодской области на основе стандартизации исходных показателей относительно максимального и минимального значений по районам и с помощью z-преобразования.

сти (города Вологда и Череповец), а районы значительно и объективно отстают от них по большинству параметров. Из 26 районов области 21 район сформировал группу с низким уровнем развития (значения большинства показателей в этих территориях существенно отстают от средних по области и городским округам), ещё 4 района заняли место в группе с уровнем развития ниже среднего, а один район – со средним уровнем развития. Это позволяет исключить города Вологду и Череповец из дальнейшего исследования, поскольку они являются достаточно саморазвивающимися территориями и сосредоточить внимание на изучении только муниципальных районов.

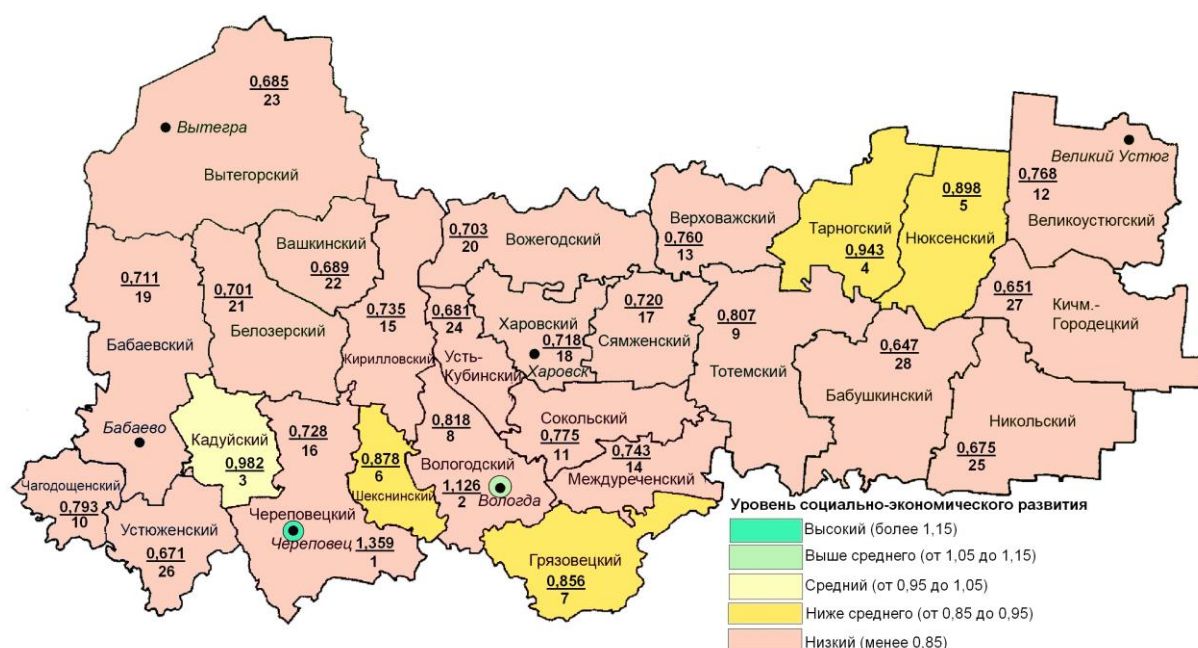


Рисунок 2.1. Группировка муниципальных районов и городских округов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2015 г. (стандартизация исходных показателей относительно среднеобластных значений)

Группы (типы) территорий со сходными параметрами социально-экономического развития могут быть определены не только на основе расчёта интегрального показателя, но и с помощью кластерного анализа. Для группировки муниципальных образований был применен иерархический кластерный анализ. Все расчёты проведены в прикладном программном продукте анализа данных Statistica 10.0. Использование метода *иерархического кластерного анализа (ИКА)* позволяет по итогам 2015 г. выявить три большие группы районов: 1 группа – наиболее развитые районы (Великоустюг-

ский, Грязовецкий, Сокольский, Шекснинский, Кадуйский, Вологодский, Череповецкий); 2 группа – районы со средними параметрами развития (Бабаевский, Тотемский, Вытегорский, Нюксенский, Белозерский, Междуреченский, Чагодощенский, Кирилловский, Харовский, Тарногский); 3 группа – районы с низким уровнем развития (Бабушкинский, Усть-Кубинский, Вожегодский, Устюженский, Вашкинский, Сямженский, Кичменгско-Городецкий, Верховажский, Никольский) (рис. 2.2). Далее в исследовании будет использоваться группировка районов из трех групп.

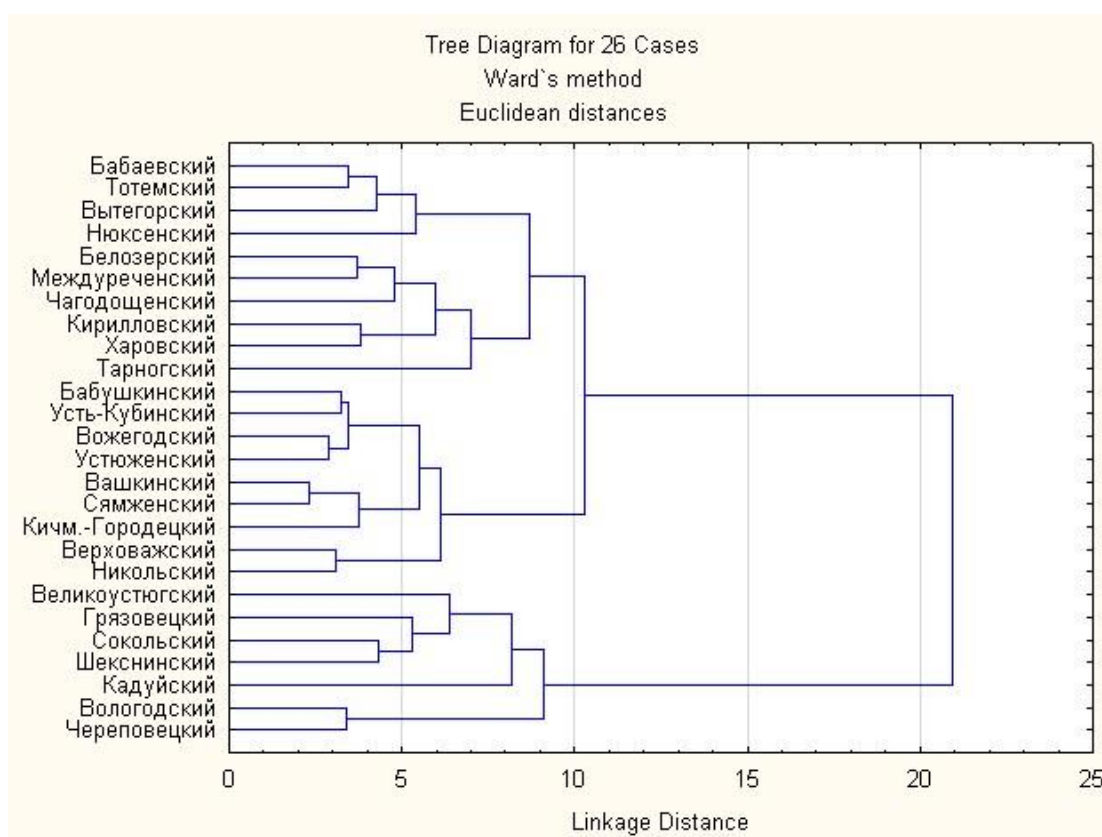


Рисунок 2.2. Дендрограмма кластерного решения за 2015 г.

Далее группировка муниципалитетов осуществлялась на основе расчета интегрального показателя, отражающего уровень социально-экономического развития районов (по 18 исходным статистическим показателям, стандартизованных относительно среднерайонных значений) (рис. 2.3), которая и была взята в дальнейшем за основу. В Приложении Е представлены значения индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований за 2015 г., используемых для расчёта интегрального показателя уровня развития.

Таблица 2.9. Значения и места районов Вологодской области по интегральному индексу социально-экономического развития

Районы	2000 г.		2013 г.	Коэффициенты линейного уравнения за 2000-2013 гг.		2015 г.		2015 г. к 2000 г., +/-
	Абс. знач.	Место	Абс. знач.	b*	a0*	Абс. знач.	Место	Место
Кадуйский	1,655	1	2,014	-0,030	1,740	1,499	1	0
Шекснинский	1,222	5	1,435	0,031	1,223	1,479	2	3
Грязовецкий	1,149	7	1,219	0,002	1,158	1,333	3	4
Вологодский	1,405	2	1,284	-0,013	1,457	1,330	4	-2
Сокольский	1,265	4	1,320	0,002	1,279	1,229	5	-1
Великоустюгский	1,141	8	1,105	-0,001	1,081	1,111	6	2
Нюксенский	0,928	13	0,814	0,003	0,920	1,094	7	6
Тотемский	1,036	9	0,921	-0,005	1,020	1,054	8	1
Чагодощенский	1,202	6	1,221	-0,007	1,497	1,037	9	-3
Череповецкий	1,354	3	1,019	-0,023	1,383	1,032	10	-7
Тарногский	0,861	17	0,961	0,011	0,780	0,986	11	6
Кирилловский	0,872	16	0,875	-0,001	0,860	0,967	12	4
Харовский	0,895	14	0,988	0,008	0,858	0,921	13	1
Междуреченский	0,840	19	0,820	0,000	0,845	0,882	14	5
Бабаевский	0,930	12	0,866	-0,006	0,971	0,879	15	-3
Белозерский	0,878	15	0,817	-0,002	0,848	0,874	16	-1
Устюженский	0,857	18	0,883	0,005	0,820	0,871	17	1
Верховажский	0,766	22	0,780	0,006	0,705	0,861	18	4
Вытегорский	0,957	10	0,790	-0,004	0,866	0,845	19	-9
Сямженский	0,755	24	0,794	0,000	0,745	0,843	20	4
Усть-Кубинский	0,813	21	0,827	0,006	0,849	0,816	21	0
Вожегодский	0,818	20	0,739	-0,005	0,784	0,783	22	-2
Вашкинский	0,937	11	0,739	-0,012	0,856	0,778	23	-12
Никольский	0,693	26	0,759	0,008	0,637	0,754	24	2
Бабушкинский	0,756	23	0,676	-0,002	0,737	0,713	25	-2
Кичм.-Городецкий	0,709	25	0,661	-0,005	0,709	0,704	26	-1

Примечание: b и a0 – коэффициенты линейного уравнения тренда ($y_t = a_0 + b \cdot t$, где t – год) интегрального показателя уровня социально-экономического развития в среднем за 2000-2013 гг.

В связи с отсутствием статистических данных по итогам 2014 и 2015 гг. по показателям «Объем промышленной продукции на 1 жителя» и «Объем инвестиций в основной капитал на 1 жителя» по полному кругу предприятий данные показатели в расчёте за эти годы были заменены соответственно на «Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (без субъектов малого предпринимательства) на 1 жителя» и «Инвестиции в основной капитал, осуществляемые организациями, находящимися на территории муниципального образования (без субъектов малого предпринимательства) на 1 жителя». Поэтому сопоставление значений интегрального показателя УСЭР в 2014-2015 гг. с предыдущими годами некорректно.

Уровень развития районов области в таблице выделен следующим цветом:

Высокий	Средний	Низкий
---------	---------	--------

Источник: составлено автором.

В группу районов с *высоким уровнем* социально-экономического развития составили Кадуйский, Шекснинский, Грязовецкий, Вологодский, Сокольский, Великоустюгский районы. Основными факторами их развития являются выгодное экономико-географическое положение (близость к емкому региональному рынку сбыта продукции); агломерационные процессы и система расселения (стягивание экономической деятельности, населения и других ресурсов к крупным городам); диверсифицированная структура хозяйства (в них представлены виды экономической деятельности, имеющие хороший потенциал для развития – электроэнергетика, транспортировка нефти и газа, целлюлозно-бумажная промышленность, производство металлических и неметаллических изделий, текстильное и швейное производство, туризм); более высокая степень развития рыночной, производственной и социальной инфраструктуры (уровень благоустройства жилья водопроводом, канализацией и центральным отоплением выше среднего по районам; хорошее транспортное сообщение, возможность выхода на рынки Москвы и Санкт-Петербурга и т.п.); достаточно высокий уровень развития человеческого капитала (достаточно благоприятная демографическая ситуация, уровень жизни населения выше, чем во всех остальных районах и т.п.); хорошо налаженное взаимодействие с региональными органами государственной власти. Эти и другие факторы обеспечивают привлекательность данных территорий для инвесторов, и, как следствие, их более высокий уровень развития.

В 2015 году к группе *со средним уровнем* развития относились Нюксенский, Тотемский, Чагодощенский, Череповецкий, Тарногский, Кирилловский, Харовский районы. Удаленность от главных городов области (110-330 км), изношенность объектов транспортной инфраструктуры, невысокий уровень диверсификации хозяйства (основу экономики составляют отрасли сельского хозяйства и отдельные промышленные производства – заготовка и переработка древесины, стекольное производство, пищевая промышленность, транспортировка газа и туризм), более низкий уровень развития объектов социальной инфраструктуры, ухудшение демографической ситуации – основ-

ные факторы, обуславливающие положение районов в данной группе. Вместе с тем отметим, что в этих муниципалитетах имеются определенные предпосылки для активизации инвестиционной деятельности и диверсификации структуры экономики.

Группу с *низким* уровнем социально-экономического развития в 2015 году составили половина районов области (Междуреченский, Бабаевский, Белозерский, Устюженский, Верховажский, Вытегорский, Сямженский, Усть-Кубинский, Вожегодский, Вашкинский, Никольский, Бабушкинский, Кичм.-Городецкий районы). К основным факторам, определяющим низкий уровень развития этих районов, относятся: крайне невыгодное экономико-географическое положение (удаленность от главных городов области, от крупных транспортных магистралей, от рынков сбыта собственной продукции), низкий уровень диверсификации экономики (отдельные отрасли сельского хозяйства и заготовка и первичная переработка древесины), низкий уровень обеспеченности объектами производственной, транспортной и социальной инфраструктуры, низкий уровень жизни населения. Все это постепенно приводит к снижению экономической активности, значительному оттоку населения и нарастанию признаков депрессии.

За 2000-2015 гг. состав групп менялся. Так, пять муниципальных районов (Чагодощенский, Череповецкий, Бабаевский, Вытегорский, Вашкинский) переместились в группу с более низким уровнем развития, а количество районов с высоким уровнем развития сократилось на две единицы. На эту ситуацию повлияло множество факторов, наиболее значимые из них: уровень накопленного экономического потенциала, уровень развития человеческого капитала, степень развития инфраструктуры (транспортной, производственной, социальной), система расселения, взаимодействие между органами власти.

Значительное влияние на социально-экономические процессы в районах оказывает положение муниципалитета в пространстве региона, что подтверждается оценкой этого фактора, результаты которой представлены на

рис. 2.4 – 2.6. Средний показатель корреляции между расстоянием от районных центров до г. Вологды и значением интегрального показателя незначителен (индекс корреляции менее 0,42). Это обусловлено тем, что и на значительном удалении от г. Вологды есть районы с высоким и выше среднего уровнем развития (Великоустюгский, Нюксенский), а на незначительном удалении от г. Вологды (менее 100 км.) есть районы с низким уровнем развития (Усть-Кубинский и Междуреченский). Хотя общая закономерность уменьшения величины интегрального показателя с удалением от г. Вологды представлена на рисунке 2.4.

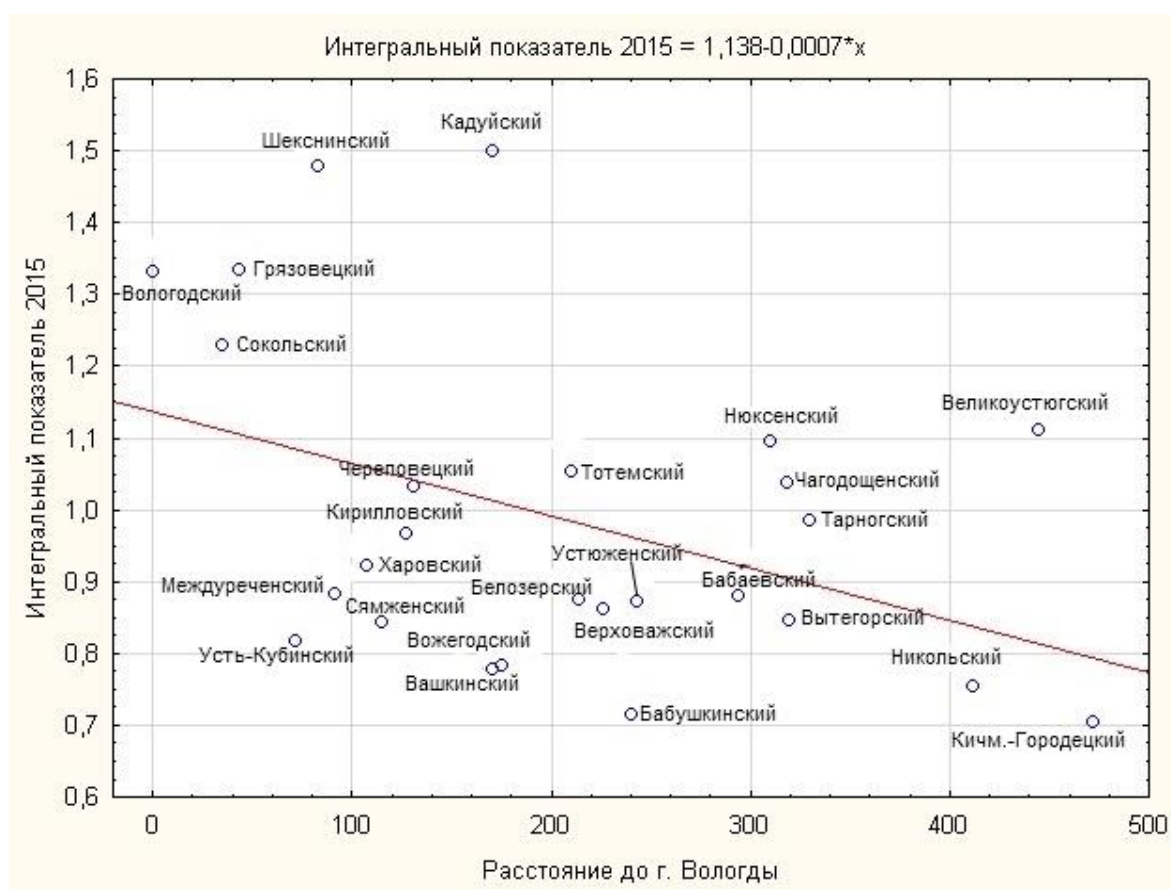


Рисунок 2.4. Зависимость уровня социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области от расстояния до областного центра

На рисунке 2.5 представлена зависимость наклона тренда⁷ интегрального показателя за 2000-2013 гг. по каждому району от расстояния до г. Вологды. Следует отметить, что практически отсутствует связь между динами-

⁷ Наклон тренда показывает коэффициент b линейного уравнения зависимости значений интегрального показателя (y_t) от времени (t): $y_t = a_0 + b \cdot t$.

кой интегрального показателя в районах по мере удаления от г. Вологды (прямая линия графика функции, отражающего данную зависимость, фактически параллельна оси абсцисс).

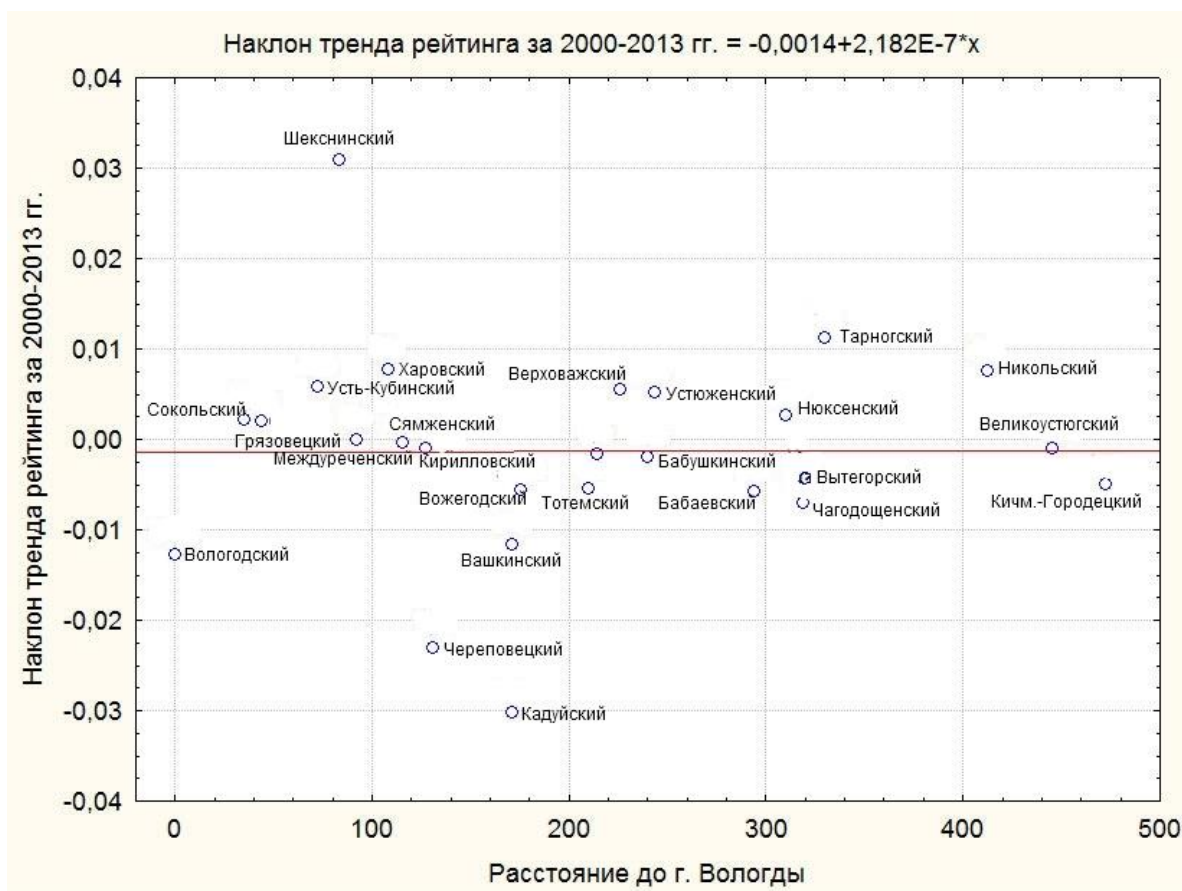


Рисунок 2.5. Зависимость динамики показателя уровня социально-экономического развития от расстояния до областного центра

В то же время зависимость между средней величиной интегрального показателя и его трендом (коэффициентом наклона линейного уравнения тренда за 2000-2013 гг. по каждому району) отрицательная, но также весьма слабая. В некоторых районах-лидерах (Шекснинский, Грязовецкий и Сокольский) интегральный показатель имел положительную динамику, а в других районах (Кадуйский, Череповецкий, Вологодский, Чагодощенский) – динамика этого показателя была отрицательной. Районы с низким уровнем развития (например, Кичменгско-Городецкий, Вожегодский, Сямженский, Вашкинский) также показывали отрицательную динамику (рис. 2.6). Таким образом, с удалением от г. Вологды влияние такого фактора, как агломерационные процессы, слабеет, а уровень социально-экономического развития райо-

нов снижается. Так, периферийные районы области (за явным исключением Великоустюгского и Чагодощенского) характеризуются низкими значениями основных социально-экономических показателей.

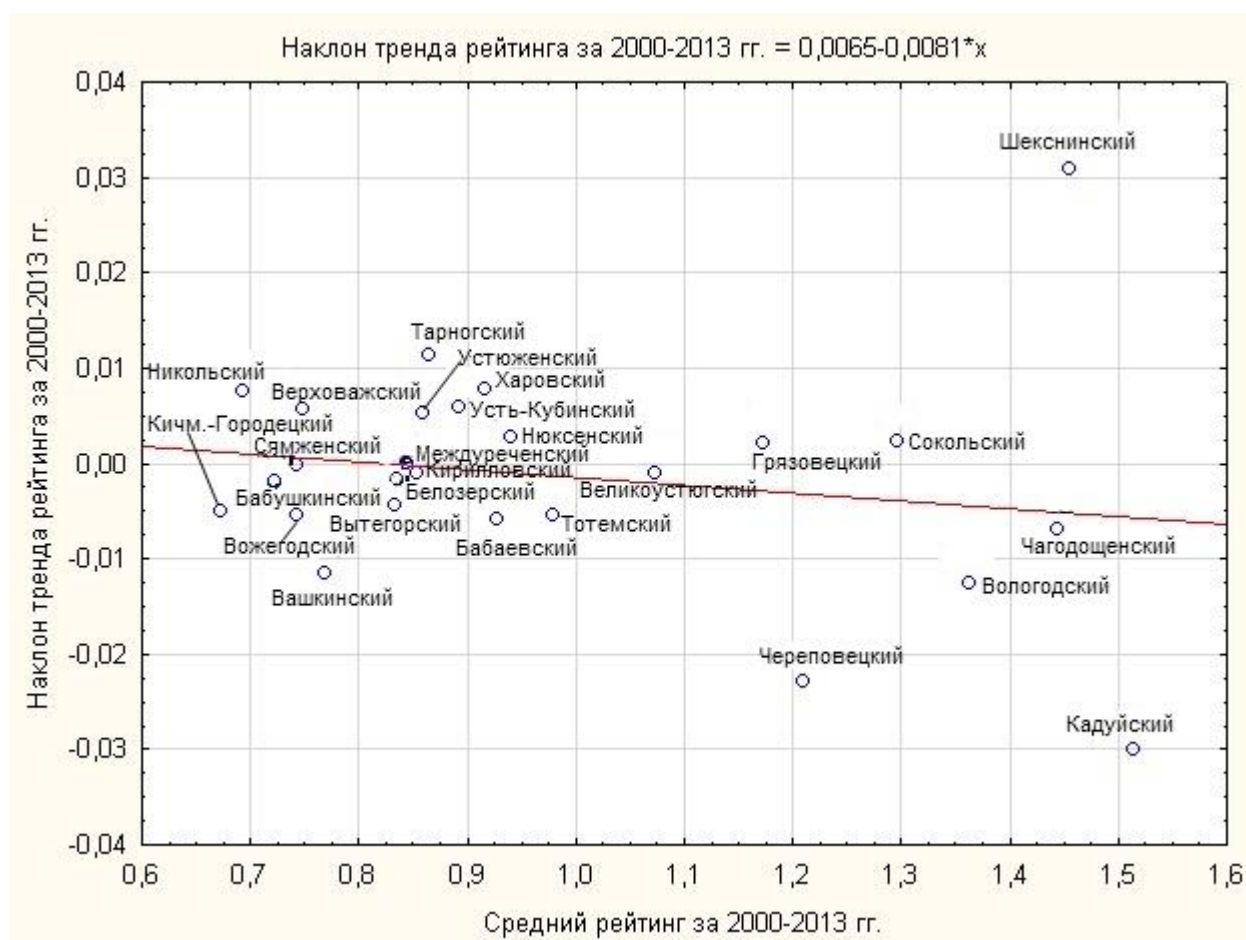


Рисунок 2.6. Зависимость тренда интегрального показателя от его среднего значения

Усиление различий в уровнях социально-экономического развития муниципальных районов приводит к отрицательным последствиям и, в первую очередь, в демографической сфере. Это подтверждают данные табл. 2.18, показывающие взаимосвязь интегрального показателя уровня социально-экономического развития районов области с демографическими показателями. Коэффициенты корреляции между значениями интегрального показателя в 2015 г. и в среднем за 2000-2015 гг. и между коэффициентом миграционного прироста в 2015 г. (табл. 2.10) составляют $0,455-0,466$, что говорит о наличии умеренной прямой связи между данными факторами. Кроме того, в среднем в восьми районах с низким уровнем социально-экономического раз-

вития численность населения сократилась за 2000-2015 гг. на 25%, в то время как по остальным районам – на 16%.

Таблица 2.10. Уровень социально-экономического развития и показатели демографического развития муниципальных образований Вологодской области

Район (городской округ)	Средний рейтинг* за 2000-2015 гг.	Рейтинг 2015 г.	Кмп 2000 г.	Кмп 2015 г.	МП абс 2000-2015 гг.	Чнас 2000 г.	Чнас 2015 г.	Чнас 2015 г. к 2000 г., %
Кадуйский	1,512	1,499	-4,4	6,9	444	19224	17032	88,6
Шекснинский	1,452	1,479	1,9	4,9	1325	35830	33273	92,9
Грязовецкий	1,189	1,333	-2,9	-10,3	-3896	42895	33082	77,1
Вологодский	1,359	1,330	-2,0	10,6	2492	51108	52383	102,5
Сокольский	1,285	1,229	-5,5	-3,0	-2611	59502	49416	83,0
Великоустюгский	1,077	1,111	1,9	-7,1	-1264	66609	54985	82,5
Нюксенский	0,969	1,094	0,1	-12,2	-768	11938	8789	73,6
Тотемский	0,989	1,054	4,8	-2,3	-176	26850	22944	85,5
Чагодощенский	1,399	1,037	8,1	-6,7	-479	16001	12589	78,7
Череповецкий	1,190	1,032	5,9	-6,2	-148	41656	39513	94,9
Тарногский	0,879	0,986	-1,4	-9,3	-1416	15622	11609	74,3
Кирилловский	0,873	0,967	1,3	3,4	214	19114	15122	79,1
Харовский	0,922	0,921	1,5	-8,3	-2102	21288	14741	69,2
Междуреченский	0,850	0,882	5,8	-3,5	-235	7887	5625	71,3
Бабаевский	0,922	0,879	1,3	1,5	-1330	25607	20021	78,2
Белозерский	0,839	0,874	-1,6	-10,8	-2416	22321	15424	69,1
Устюженский	0,861	0,871	1,3	-1,4	-605	22291	17326	77,7
Верховажский	0,761	0,861	5,4	0,1	-794	16582	13106	79,0
Вытегорский	0,831	0,845	2,7	-8,2	-1633	32589	24853	76,3
Сямженский	0,754	0,843	9,3	-6,6	-133	10607	8241	77,7
Усть-Кубинский	0,882	0,816	8,8	3,7	615	9545	7875	82,5
Вожегодский	0,746	0,783	8,1	-7,3	-755	19392	14968	77,2
Вашкинский	0,769	0,778	1,2	-14,5	-754	10330	7035	68,1
Никольский	0,702	0,754	-1,1	-10,5	-2220	27135	20297	74,8
Бабушкинский	0,721	0,713	-7,4	-5,4	-2067	15545	11908	76,6
Кичм.- Городецкий	0,675	0,704	-0,5	-6,4	-2192	22845	16387	71,7
г. Вологда	-	-	-0,5	-0,6	8055	305545	320605	104,9
г. Череповец	-	-	3,5	-0,4	14034	314551	318536	101,3
По районам	-	-	0,8	-3,1	-22904	670313	548544	81,8
По области	-	-	1,2	-1,7	-815	1290409	1187685	92,0

* значение интегрального показателя уровня социально-экономического развития района.
Обозначения в таблице следующие: Кмп – коэффициент миграционного прироста населения, промилле; МПабс – абсолютный миграционный прирост населения, чел.; Чнас – численность постоянного населения на конец года, чел.

Эти статистические факты ещё раз подтверждают то, что внутрирегиональная дифференциация формирует негативные последствия, которые наиболее ярко проявляются в сфере демографии.

Таким образом, результаты типологизации муниципальных районов подтверждают наличие внутрирегиональной дифференциации и позволяют

выделить группы районов со сходными характеристиками и проблемами. Установлено, что за исследуемый период уровень развития большинства районов области существенно не изменился, практически половина районов относится к группе с низким уровнем развития. В ходе исследования выявлены факторы, оказывающие значительное влияние на уровень развития муниципалитетов, это социально-экономический потенциал муниципалитета, уровень развития человеческого капитала, пространственная и отраслевая структура хозяйства, уровень развития производственной и социальной инфраструктуры, при этом определено, что на формирование внутрирегиональной дифференциации заметное влияние оказывает пространственный фактор (удалённость района от двух крупных городов).

2.3. Анализ факторов внутрирегиональной социально-экономической дифференциации

Для выявления ключевых причин неравномерности развития муниципальных образований был применен метод факторного анализа, позволяющий выделить факторные компоненты, описывающие значимую долю вариации исходных параметров. Для проведения анализа использовались показатели, предложенные в параграфе 1.2. настоящего исследования, данные расчёты были выполнены в программе Statistica 10.0. В результате было установлено, что пять значимых компонент в течение 2000-2015 годов объясняют до 83% вариации (дисперсии) исходных данных. Связь между значимыми компонентами факторного анализа и исходными переменными (по итогам 2015 года) отражена в матрице повернутых компонент (метод вращения Varimax raw) (табл. 2.11). Собственные значения всех выявленных факторов (Expl.Var) составляют более 1, соответственно их выделение обосновано.

Таблица 2.11. Матрица повернутых компонент в факторном анализе по итогам 2015 года

Показатель	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5
Объём промышленной продукции на 1 жителя	0,3157	0,8492	0,1241	0,0091	0,0266
Объём сельскохозяйственной продукции на 1 жителя	0,3115	-0,1871	0,5596	-0,4912	-0,0867
Объём инвестиций в основной капитал на 1 жителя	0,1169	0,8079	0,1923	0,1168	-0,3019
Оборот розничной торговли на душу населения	0,0574	0,3332	-0,4666	0,3125	-0,0914
Объём платных услуг на душу населения	0,6718	0,4228	-0,1894	-0,0073	-0,0325
Уровень официально зарегистрированной безработицы	-0,0977	0,1098	-0,1094	0,7701	-0,0628
Обеспеченность населения врачами на 10000 жителей	0,1737	-0,1820	-0,7866	0,0138	-0,0024
Обеспеченность населения больничными койками на 10000 жителей	-0,1762	-0,3257	-0,7037	0,2431	0,0294
Обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа	-0,0042	-0,6020	0,3256	0,3905	-0,0760
Обеспеченность населения жильём	-0,3397	-0,1192	0,1711	0,6289	0,0164
Доля жилья, оборудованного водопроводом	0,8476	-0,0990	0,0318	-0,0905	0,0471
Доля жилья, оборудованного канализацией	0,8945	0,2370	0,0698	-0,1987	0,0701
Доля жилья, оборудованного центральным отоплением	0,7310	0,4913	0,0837	-0,3667	0,1011
Соотношение средней заработной платы и величины прожиточного минимума	0,1377	0,5995	-0,0206	-0,2587	-0,6759
Бюджетная обеспеченность на 1 жителя (доходы) на 1 жителя	-0,1849	0,0259	0,0249	0,1410	-0,9405
Коэффициент рождаемости	-0,4401	0,2185	-0,4705	-0,3674	0,0058
Коэффициент смертности	-0,2583	-0,0954	-0,3459	0,7299	0,0300
Плотность населения	0,5572	0,2124	0,0489	-0,6137	0,3192
Expl.Var	3,5280	2,9959	2,2378	2,8663	1,5812
Prp.Totl	0,1960	0,1664	0,1243	0,1592	0,0878
Источник: составлено автором.					

Интерпретация результатов факторного анализа позволяет сделать выводы о том, что *первая* (главная по значимости) доминирующая (Factor 1) компонента связана со степенью развития в муниципалитете производственной и социальной инфраструктуры (уровень благоустройства жилого фонда водопроводом, канализацией и центральным отоплением), уровнем развития платных услуг, которые между собой достаточно взаимосвязаны. *Вторая* компонента объединяет показатели объёма промышленного производства и

инвестиций, что характеризует влияние фактора – деятельность хозяйствующих субъектов муниципалитета и уровень накопленного экономического потенциала. *Третья* представлена параметрами: объём сельхозпроизводства и розничного товарооборота, обеспеченность врачами и больничными койками, что свидетельствует о большем влиянии таких факторов, как деятельность хозяйствующих субъектов муниципалитета (основу экономики большинства районов составляет сельское хозяйство и торговля) и степень развития в муниципалитете производственной и социальной инфраструктуры. *Четвёртая* – включает также весьма взаимосвязанные показатели уровень безработицы, обеспеченность населения жильём и показатели демографии (рождаемость, смертность и плотность населения) и подтверждает влияние таких факторов, как уровень человеческого капитала и система расселения. *Пятая* компонента представлена достаточно зависимыми друг от друга показателями уровня жизни (соотношение зарплаты и прожиточного минимума) и бюджетной обеспеченности, так как большую часть собственных доходов местных бюджетов как раз и составляют отчисления от НДФЛ, и характеризует влияние следующих факторов – система межбюджетных отношений в субъекте Федерации и уровень развития человеческого капитала.

Результаты факторного анализа позволяют утверждать, что для районов Вологодской области наиболее остро стоит проблема их различий в сфере производства и благоустройства, которые влияют негативным образом на многие другие параметры развития, в том числе на социальную сферу. Это позволяет сделать вывод о том, что важнейшим направлением региональной социально-экономической политики по снижению внутрирегиональной дифференциации должно быть развитие и расширение производственного потенциала муниципальных образований (особенно в районах с низким и ниже среднего уровнем развития), привлечение инвестиций в развитие их инфраструктуры.

Для более глубокого анализа процессов внутрирегиональной дифференциации необходимо выявить тенденции её изменения как за счёт объек-

тивных, так и за счёт субъективных факторов – различных инструментов регулирующего воздействия со стороны органов государственной власти (например, трансферты из вышестоящего бюджета, государственные инвестиции) на процессы развития муниципальных образований. Анализ динамики внутрирегиональных различий (при помощи проверки концепций σ - и β -конвергенции) проведен по ключевым индикаторам социально-экономического развития муниципальных образований: объём промышленной и сельскохозяйственной продукции, инвестиций и розничного товарооборота на душу населения, размер среднемесячной заработной платы, бюджетная обеспеченность собственными доходами местного бюджета на душу населения. На основе проведения факторного анализа установлено, что именно различия по этим показателям являются наиболее значимыми и негативно влияют на развитие региона.

Концепция σ -конвергенции, согласно рисунку 2.7, находит подтверждение для показателя «объём промышленной продукции и розничного товарооборота на душу населения», «среднемесячная заработная плата», «собственные доходы районного бюджета на душу населения» (наблюдается снижение коэффициента вариации данных показателей за 2000-2013 гг.⁸). При этом тенденция сокращения различий весьма неустойчивая: в отдельные годы наблюдается их значительный рост. По показателю инвестиции на душу населения наблюдается усиление межрайонных значений (дивергенция), а по показателям объёма сельхозпродукции и численности врачей на душу населения явной тенденции изменения различий нет.

⁸ Данный анализ проводился только за 2000-2013 гг., так как опубликованные в официальной статистике значения некоторых показателей социально-экономического развития районов Вологодской области в 2014-2015 гг. не сопоставимы с данными предыдущих лет в связи с изменением методологии расчёта показателей и полноты представления всех данных.

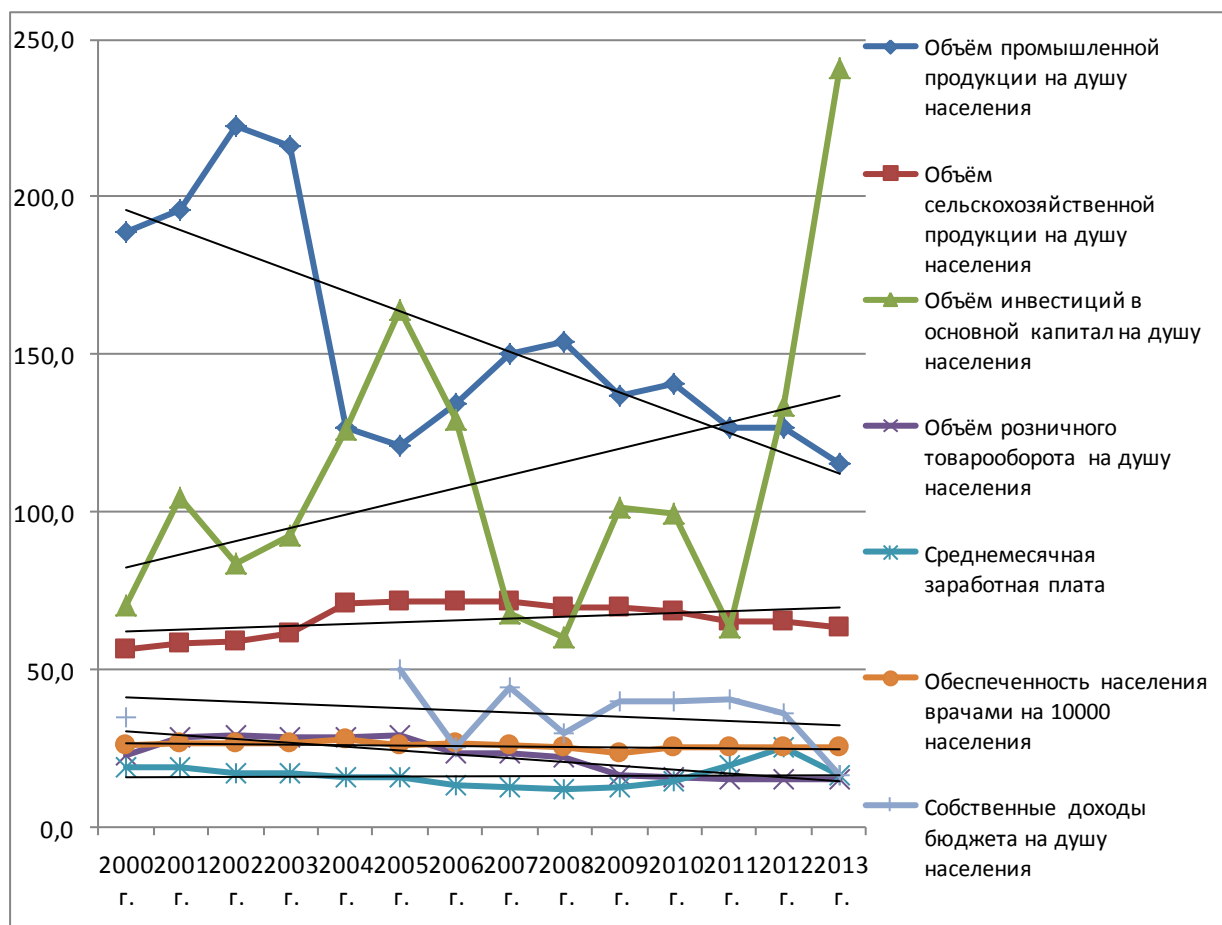


Рисунок 2.7. Коэффициенты вариации ряда показателей социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области, %

Что касается проверки гипотезы наличия β -конвергенции, то результаты расчётов регрессионного уравнения динамики объёма промышленной продукции в районах Вологодской области показывают, что за 2000-2013 гг. наблюдается дивергенция районов (увеличение различий), обусловленное тем, что районы-лидеры по объёму промышленного производства показывали и более высокую динамику значений данного показателя, однако значимость коэффициента дивергенции β и достоверность самого уравнения крайне низкая, поэтому говорить о наличии явной тенденции не приходится (табл. 2.12). Такая же ситуация складывается и с динамикой среднедушевых объёмов сельскохозяйственного производства.

По показателю «объём инвестиций в основной капитал» для рассматриваемого периода времени концепция абсолютной β -конвергенции не отвергается. Об этом свидетельствует отрицательный коэффициент при пере-

менной логарифма объёма инвестиций в 2000 г. Однако данное линейное уравнение описывает лишь 18,09% вариации темпов снижения дифференциации. Значения критерия Фишера подтверждают адекватность и значимость данного уравнения.

Таблица 2.12. Оценка модели безусловной конвергенции по показателям экономического развития (в текущих ценах)

Объём промышленной продукции на душу населения (Объём ПП)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	-0,00935	0,046576	-0,20071	0,842617
Логарифм Объёма ПП 2000 г.	0,02326	0,018772	1,239111	0,227286
Коэффициент детерминации				0,0601
Критерий Фишера	1,54	Значимость F		0,22729
Объём сельскохозяйственной продукции на душу населения (Объём СХП)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,033639	0,02102	1,600323	0,12261
Логарифм Объёма СХП 2000 г.	0,015309	0,008702	1,759145	0,091298
Коэффициент детерминации				0,1142
Критерий Фишера	3,0946	Значимость F		0,0913
Объём инвестиций в основной капитал на душу населения (Объём И)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,205986	0,031982	6,440775	1,16E-06
Логарифм Объёма И 2000 г.	-0,05695	0,024737	-2,30244	0,03029
Коэффициент детерминации				0,1809
Критерий Фишера	5,3012	Значимость F		0,0303
Объём розничного товарооборота на душу населения (Объём РТ)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,294569	0,022087	13,33685	1,36E-12
Логарифм Объёма РТ 2000 г.	-0,05707	0,010359	-5,50913	1,15E-05
Коэффициент детерминации				0,5584
Критерий Фишера	30,3505	Значимость F		1,15E-05
Источник: здесь и в таблицах 2.13-2.17 рассчитано автором в программе Microsoft Excel.				

Таким образом, районы, характеризующиеся меньшей величиной инвестиций на душу населения в 2000 г., имели более высокий темп их роста за период 2000-2013 гг.

Аналогичным образом находит своё подтверждение концепция β -конвергенции и для показателя «объём розничного товарооборота на душу населения». Данное линейное уравнение описывает 55,84% вариации темпов снижения дифференциации в рамках безусловной конвергенции (табл. 2.12).

Оценка коэффициента β , полученная по этому уравнению, статистически значимо отличается от нуля. Скорость безусловной β -конвергенции – 10,4% в год. При такой скорости межрегиональные различия по товарообороту сократятся в 1,5 раза за 3,9 года и в 2 раза за 6,7 года.

В свою очередь динамика большинства показателей, характеризующих социальное развитие и бюджетную обеспеченность, показывает явную тенденцию снижения различий между муниципалитетами (табл. 2.13).

Таблица 2.13. Оценка модели безусловной конвергенции по показателям социального развития и бюджетной обеспеченности (в текущих ценах)

Обеспеченность населения врачами на 10000 населения (ОбВр)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,071745	0,034331	2,089808	0,047408
Логарифм ОбВр 2000 г.	-0,02528	0,012394	-2,03976	0,052528
Коэффициент детерминации				0,1477
Критерий Фишера	4,1606	Значимость F		0,0525
Обеспеченность населения больничными койками на 10000 населения (ОбБК)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	-0,25226	0,071962	-3,50554	0,001817
Логарифм ОбБК 2000 г.	0,047477	0,016129	2,943547	0,007094
Коэффициент детерминации				0,2652
Критерий Фишера	8,6645	Значимость F		0,0071
Обеспеченность населения жильём (ОбЖ)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,084137	0,053052	1,58594	0,125842
Логарифм ОбЖ 2000 г.	-0,01964	0,016547	-1,18696	0,24686
Коэффициент детерминации				0,0554
Критерий Фишера	1,4089	Значимость F		0,2469
Среднемесячная заработная плата (ЗП)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,421579	0,069311	6,082435	2,78E-06
Логарифм ЗП 2000 г.	-0,03215	0,009304	-3,456	0,002054
Коэффициент детерминации				0,3323
Критерий Фишера	11,9440	Значимость F		0,0021
Собственные доходы районного бюджета на душу населения (Доходы)				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,143519	0,00794	18,07438	1,76E-15
Логарифм Доходы 2000 г.	-0,06234	0,005594	-11,144	5,69E-11
Коэффициент детерминации				0,8380
Критерий Фишера	124,1876	Значимость F		5,6924E-11

Так, по показателю «собственные доходы районного бюджета на душу» населения отмечается сильная β -конвергенция. Данное линейное уравнение описывает 83,80% вариации темпов снижения дифференциации в рамках безусловной конвергенции. Это обусловлено тем, что при помощи системы межбюджетных отношений осуществляется целенаправленное выравнивание бюджетной обеспеченности в форме предоставления дотаций местным бюджетам. В соответствии со скоростью безусловной β -конвергенции (12,8% в год) межмуниципальные различия по доходам бюджета сократятся в 1,5 раза за 3,2 года и в 2 раза за 5,4 года.

С меньшей достоверностью β -конвергенция отмечается по показателю обеспеченности населения врачами на 10000 населения. Данное линейное уравнение описывает 14,77% вариации темпов снижения дифференциации. Такая же ситуация характерна для показателя обеспеченности населения жильём.

По показателю среднемесячной заработной платы также отмечается β -конвергенция. Данное линейное уравнение описывает 33,23% вариации темпов снижения дифференциации в рамках безусловной конвергенции. Оценка скорости безусловной β -конвергенции: 4,2% в год. При такой скорости межмуниципальные различия по заработной плате сократятся в 1,5 раза за 9,7 года и в 2 раза за 16,6 года.

По показателю обеспеченности населения больничными койками на 10000 населения в свою очередь отмечается дивергенция (увеличение различий). Данное линейное уравнение описывает 26,52% вариации темпов роста дифференциации.

Также отдельно проводились расчёты наличия конвергенции (дивергенции) по 3 ключевым экономическим параметрам в сопоставимых ценах. Для показателей объёма промышленного и сельскохозяйственного производства отмечается слабая дивергенция, для объёма инвестиций в основной капитал – слабая конвергенция. Данное линейное уравнение описывает лишь 18,61% вариации темпов снижения дифференциации (табл. 2.14). Оценка

скорости безусловной β -конвергенции: 0,7% в год. При такой скорости меж-региональные различия по инвестициям сократятся в 1,5 раза за 54,3 года и в 2 раза за 92,7 года.

Таблица 2.14. Оценка модели безусловной конвергенции по показателям (в сопоставимых ценах)

Объём промышленной продукции на душу населения				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,030708	0,020606	1,490296	0,149173
Логарифм Объёма ПП 2000 г.	0,001612	0,008305	0,194067	0,847756
Коэффициент детерминации				0,0016
Критерий Фишера	0,0377	Значимость F		0,8478
Объём сельскохозяйственной продукции на душу населения				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	-0,11834	0,037209	-3,18057	0,004025
Логарифм Объёма СХП 2000 г.	0,021589	0,009831	2,196054	0,037991
Коэффициент детерминации				0,1673
Критерий Фишера	4,8227	Значимость F		0,0380
Объём инвестиций в основной капитал на душу населения				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,190248	0,057215	3,325138	0,002833
Логарифм Объёма И 2000 г.	-0,05926	0,025301	-2,34227	0,027794
Коэффициент детерминации				0,1861
Критерий Фишера	5,4862	Значимость F		0,0277

Для проверки влияния социально-экономической политики субъекта Федерации, в частности, мер экономической и бюджетной политики на процессы конвергенции (сокращение межмуниципальных различий) может быть проведена оценка регрессионной модели с включением дополнительных переменных. В силу ограниченности статистической базы нами использовалась только один дополнительный показатель: средняя за период (2009–2013 гг.) доля бюджетных инвестиций в муниципальные образования в общем объёме инвестиций, привлечённых в данный муниципалитет. Гипотеза об условной конвергенции предполагает, что в такой регрессии знак при начальном уровне показателя должен быть отрицательным, а знак при контролирующей переменной – положительным, т.е. больший объём инвестиций за счет бюджетных средств в регионе приводят к более быстрому росту ве-

личины какого-либо экономического или показателя. Результаты оценки данной модели представлены в таблице 2.15.

Таблица 2.15. Оценка модели условной конвергенции (зависимости темпов роста значений показателей от начального их уровня с включением дополнительной переменной) за период 2000-2013 гг.

Объём промышленной продукции на душу населения				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,024045	0,068068	0,353248	0,72712
Среднегодовая доля (2009-2013 гг.) бюджетных инвестиций в общем объёме инвестиций в муниципальные образования	-0,00066	0,000977	-0,67963	0,503525
Логарифм Объёма ПП 2000 г.	0,017239	0,020951	0,822849	0,419044
Коэффициент детерминации				0,0786
Критерий Фишера	0,9814	Значимость F		0,3899
Объём сельскохозяйственной продукции на душу населения				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,034906	0,022546	1,548234	0,135217
Среднегодовая доля (2009-2013 гг.) бюджетных инвестиций в общем объёме инвестиций в муниципальные образования	-4E-05	0,000217	-0,18299	0,856408
Логарифм Объёма СХП 2000 г.	0,015268	0,008886	1,718197	0,099196
Коэффициент детерминации				0,1155
Критерий Фишера	1,5017	Значимость F		0,2438
Объём инвестиций в основной капитал на душу населения				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,226731	0,039772	5,700746	8,35E-06
Среднегодовая доля (2009-2013 гг.) бюджетных инвестиций в общем объёме инвестиций в муниципальные образования	-0,00067	0,000759	-0,88485	0,385395
Логарифм Объёма И 2000 г.	-0,05781	0,024868	-2,32458	0,02928
Коэффициент детерминации				0,2079
Критерий Фишера	3,0181	Значимость F		0,0686
Обеспеченность населения жильём				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,076318	0,052532	1,452782	0,159792
Среднегодовая доля (2009-2013 гг.) бюджетных инвестиций в общем объёме инвестиций в муниципальные образования	-0,00011	8,4E-05	-1,33596	0,19463
Логарифм ОБЖ 2000 г.	-0,01617	0,016489	-0,98063	0,336981
Коэффициент детерминации				0,1235
Критерий Фишера	1,6199	Значимость F		0,2197

Среднемесячная заработная плата				
Переменная	Коэффициент	Стандартная ошибка	t-статистика	p-значение
Константа линейного уравнения	0,464716	0,075549	6,151206	2,83E-06
Среднегодовая доля (2009-2013 гг.) бюджетных инвестиций в общем объёме инвестиций в муниципальные образования	-0,00012	9,39E-05	-1,32962	0,196682
Логарифм ЗП 2000 г.	-0,03745	0,009988	-3,7498	0,001045
Коэффициент детерминации				0,3800
Критерий Фишера	7,0470	Значимость F		0,0041

Как видно из представленных оценок, коэффициенты при контролируемых переменных во всех случаях имеют отрицательный знак и очень низкую статистическую значимость. Это означает, что муниципалитеты, получившие большие инвестиции из бюджетов всех уровней, продемонстрировали меньшие или относительно меньшие темпы роста показателей. Экономическая и инвестиционная политика, проводимые в Вологодской области, фактически не влияют на развитие муниципалитетов и снижение внутрирегиональной дифференциации. Это обуславливает необходимость корректировки региональной социально-экономической политики, повышения адресности и целевого характера бюджетных инвестиций, направленных в развитие муниципалитетов региона.

Таким образом, анализ процессов конвергенции (дивергенции) муниципальных районов Вологодской области показал, что в сложившихся условиях отсутствуют предпосылки для сокращения различий различия между муниципалитетами по большинству экономических параметров как за счёт объективных, так и за счёт субъективных факторов.

Далее целесообразно выявить показатели (параметры), различия между муниципалитетами по которым оказывают наибольшее влияние на формирование негативных последствий внутрирегиональной дифференциации, таких как высокая смертность, низкая рождаемость, миграционная убыль и снижение численности населения. Результаты исследования влияния (при помощи корреляционного анализа) величины масштабов дифференциации (соотно-

шение между максимальным и минимальным значениями показателя) муниципальных районов Вологодской области на значения показателей их демографического развития представлены в таблице 2.16. Данный анализ проводился за период 2000-2015 гг.

Таблица 2.16. Факторные показатели, влияющие на демографическое развитие муниципальных районов Вологодской области

Наименование результативного показателя	Перечень факторных показателей, внутрирегиональные различия в которых наиболее сильно оказывают влияние на результативные показатели
Коэффициент рождаемости*	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Оборот розничной торговли (-0,780);</i> 2. <i>Уровень безработицы (-0,698);</i> 3. <i>Доля жилья, оборудованного водопроводом (-0,825);</i> 4. <i>Объём промышленной продукции на душу населения (0,809);</i> 5. <i>Объём сельскохозяйственной продукции на душу населения (0,783);</i> 6. <i>Обеспеченность населения больничными койками (0,782);</i> 7. <i>Обеспеченность населения средним медицинским персоналом (0,936);</i> 8. <i>Плотность населения (0,976)</i>
Коэффициент смертности*	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Оборот розничной торговли (0,765);</i> 2. <i>Обеспеченность населения врачами (0,658);</i> 3. <i>Доля жилья, оборудованного водопроводом (0,767);</i> 4. <i>Объём промышленной продукции на душу населения (-0,605);</i>
Коэффициент миграционного прироста*	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Объём промышленной продукции на душу населения (-0,896);</i> 2. <i>Обеспеченность населения больничными койками (-0,914);</i> 3. <i>Обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа (-0,767);</i> 4. <i>Обеспеченность населения средним медицинским персоналом (-0,928);</i> 5. <i>Плотность населения (-0,728)</i> 6. <i>Оборот розничной торговли (0,870);</i> 7. <i>Доля жилья, оборудованного водопроводом (0,761)</i>
Абсолютное значение миграционного прироста населения*	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Объём промышленной продукции на душу населения (-0,888);</i> 2. <i>Обеспеченность населения больничными койками (-0,899);</i> 3. <i>Обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа (-0,744);</i> 4. <i>Обеспеченность населения средним медицинским персоналом (-0,926);</i> 5. <i>Плотность населения (-0,790);</i> 6. <i>Оборот розничной торговли (0,869);</i> 7. <i>Доля жилья, оборудованного водопроводом (0,775)</i>
Численность населения*	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Объём промышленной продукции на душу населения (-0,878);</i> 2. <i>Объём сельскохозяйственной продукции на душу населения (0,723);</i> 3. <i>Объём инвестиций в основной капитал на душу населения (0,654);</i> 4. <i>Обеспеченность населения больничными койками (-0,890);</i> 5. <i>Обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа (-0,717);</i> 6. <i>Обеспеченность населения средним медицинским персоналом (-0,961);</i> 7. <i>Плотность населения (-0,922);</i> 8. <i>Оборот розничной торговли (0,825);</i> 9. <i>Доля жилья, оборудованного водопроводом (0,793)</i>
<p>Примечание. * В среднем по районам области. <i>Курсивом</i> выделены показатели, увеличение различий по которым оказывает негативное воздействие на последствия дифференциации (значения демографических показателей). В скобках представлено значение коэффициента корреляции между значениями демографических показателей и различиями (соотношением максимального и минимального значений) между районами области по основным параметрам социально-экономического развития.</p>	

Данные таблицы 2.16 позволяют сделать вывод о том, что чем больше различия между районами области по показателю «розничный товарооборот на душу населения», «обеспеченность населения врачами», «доля жилья, оборудованного водопроводом», тем выше коэффициент смертности в среднем по районам. На миграционный прирост населения негативным образом влияет усиление различий между районами по развитию промышленности и социальной инфраструктуры (больничные койки, средний медицинский персонал, учреждения культуры). Следовательно, главным направлением политики, обеспечивающим решение проблемы внутрирегиональной дифференциации должно стать развитие в районах социальной и инженерной (коммунальной) инфраструктуры.

Целесообразно определить наиболее значимые факторы внутрирегиональной дифференциации по каждому муниципальному району (городскому округу). В этом случае исследуется (с помощью корреляционного анализа) влияние показателя «соотношение значения различных социально-экономических индикаторов в конкретном районе со среднерайонным уровнем» на значения демографических показателей (рождаемость, смертность, миграционный прирост, численность населения).

Проведенные расчеты зависимости результирующего показателя от факторных для наименее развитого Кичменгско-Городецкого района Вологодской области (табл. 2.17), позволяют утверждать, что чем ближе были в Кичменгско-Городецком районе значения объема промышленного производства, инвестиций и оборота розничной торговли к среднерайонному уровню, тем выше был в этом районе миграционный прирост (или ниже миграционная убыль) населения. Т.е. уровень развития человеческого потенциала (миграция, мобильность населения) в значительной степени зависит от уровня накопленного экономического потенциала и деятельности хозяйствующих субъектов муниципалитета.

Таблица 2.17. Факторные показатели, отставание по которым Кичменгско-Городецкого муниципального района Вологодской области от среднерайонных значений в 2000-2015 г. наиболее заметно влияет на последствия дифференциации

Наименование результативно-го показателя	Перечень факторных показателей
Коэффициент рождаемости	1. Обеспеченность населения врачами (0,915); 2. Обеспеченность местами в учреждениях культурно-досугового типа (0,742); 3. Доля жилья, оборудованного водопроводом (0,845); 4. Собственные доходы районного бюджета на душу населения (0,795); 5. Обеспеченность населения средним медицинским персоналом (0,875);
Коэффициент смертности	1. Собственные доходы районного бюджета на душу населения (-0,675);
Коэффициент миграционного прироста	1. Объем промышленной продукции на душу населения (0,823); 2. Объем инвестиций в основной капитал на душу населения (0,672); 3. Оборот розничной торговли (0,753); 4. Уровень безработицы (0,713); 5. Плотность населения (0,948)
Абсолютное значение миграционного прироста	1. Объем промышленной продукции на душу населения (0,835); 2. Объем инвестиций в основной капитал на душу населения (0,674); 3. Оборот розничной торговли (0,767); 4. Уровень безработицы (0,688); 5. Плотность населения (0,935)
Численность населения	1. Объем промышленной продукции на душу населения (0,813); 2. Объем инвестиций в основной капитал на душу населения (0,694); 3. Оборот розничной торговли (0,790); 4. Уровень безработицы (0,785); 5. Доля жилья, оборудованного центральным отоплением (0,732); 5. Плотность населения (0,981)
В скобках представлено значение коэффициента корреляции между значениями демографических показателей и показателем отставания района от среднерайонных значений показателей	

Кроме выявления внутренних факторов дифференциации необходимо определить внешние факторы, влияющие на развитие муниципальных образований, и возможности органов власти решения имеющихся проблем местного значения. Вместе с тем, данные факторы носят во многом субъективный характер, и отразить их в цифровых значениях достаточно сложно. Однако их можно выявить с помощью экспертных оценок. Такую оценку могут дать, на наш взгляд, главы муниципальных образований, ежегодный анкетный⁹ опрос которых проводится сотрудниками ФГБУН ВолНЦ РАН (ИСЭРТ РАН)

⁹ На вопросы анкеты (30-40 вопросов) ежегодно отвечают 190 – 210 глав муниципальных образований из 282-372 (в 2008-2013 гг. в Вологодской области проходил процесс объединения сельских поселений, в результате общее количество муниципальных образований сократилось на 90), что позволяет обеспечить ошибку выборки не более 4-5%. Главы дают оценку по итогам прошедшего календарного года: например, в опросе 2016 года по итогам 2015 года.

в Вологодской области с 2006 г. (с 2012 г. – непосредственно автором данного диссертационного исследования).

Анализ результатов опроса глав муниципалитетов Вологодской области [6; 181] позволяет сделать вывод, что наиболее значимыми проблемами, препятствиями, снижающими эффективность муниципального управления и ограничивающими возможности решения проблем внутрирегиональной дифференциации, являются следующие.

1. Неудовлетворительное состояние сфер муниципального хозяйства (внутренний фактор). Так, от 25 до 53% опрошенных глав муниципальных образований оценили по итогам 2015 г. дали очень низкие оценки следующим позициям: экономическое развитие и диверсифицированность экономики, демографическая ситуация, развитие дорожно-транспортной инфраструктуры и рынка труда.

2. Сокращение возможностей органов местного самоуправления по решению имеющихся проблем и управлению развитием муниципалитета (внутренний фактор). В своих ответах на это указали 24% глав муниципальных районов, 11% – городских и 34% – городских поселений. Главы отмечают, что меньше всего они могут повлиять на решение проблемы безработицы и трудоустройства населения, обеспечения населения жильем, формирования и развития экономической базы в муниципальном образовании, привлечения туристов, развития малого бизнеса, решение проблем в жилищно-коммунальном хозяйстве.

3. Нерешенность ряда проблем по результатам реформы местного самоуправления (внутренний фактор). На это указали в своих ответах более трети всех опрошенных глав районов:

– недостаточность финансовых ресурсов (дефицит собственных доходных источников, недостаточность финансовой поддержки со стороны государства);

– пассивность местного населения и отсутствие механизма учёта баланса интересов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;

– низкая эффективность взаимодействия с органами государственной власти (отсутствие эффективного сотрудничества, финансовая, а зачастую и политическая зависимость от органов власти субъекта РФ, бюрократические препятствия, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий, отсутствие дифференцированной региональной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития);

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

– отсутствие полной и достоверной информации (в том числе у органов государственной власти субъекта Федерации) о развитии муниципалитетов.

4. Неэффективность муниципально-территориального устройства (внутренний фактор): сетка и границы муниципальных образований (прежде всего поселений) сформированы с учётом пешей и транспортной доступности центра муниципалитета, без учёта наличия достаточной финансово-экономической базы для решения органами местного самоуправления всех вопросов и проблем местного значения. Так, 53% глав районов указали на необходимость пересмотра системы муниципальных образований с целью создания новой административно-территориальной структуры более адекватной современным условиям.

5. Зависимость развития муниципальных образований от политики и решений вышестоящих органов власти (внешний фактор). Так, по мнению глав, наиболее существенное влияние на развитие муниципалитета оказывают региональные (это отметили в своих ответах 65% глав муниципальных районов, 60% – городских и 67% – сельских поселений) и федеральные власти (35%, 20% и 56% соответственно), а не органы местного самоуправления, бизнес или население. Кроме того, по итогам 2015 г. 47% опрошенных глав районов указали в своих ответах на то, что действия региональных органов

власти, направленных на поддержку муниципальных образований, не привели к существенному улучшению ситуации.

Таким образом, в ходе анализа факторов¹⁰, оказывающих влияние на внутрирегиональную дифференциацию, доказано, что на это процесс значительное влияние оказывают деятельность хозяйствующих субъектов, степень развития производственной и социальной инфраструктуры, уровень развития человеческого капитала, система расселения, система межбюджетных отношений. Установлено, что экономическая и инвестиционная политика, реализуемая органами власти в регионе, не обеспечивает снижение внутрирегиональной дифференциации и преодоление ее негативных последствий.

2.4. Оценка региональной политики по развитию муниципальных образований

В настоящее время регулирование территориальной дифференциации осуществляется в рамках региональной социально-экономической политики субъекта Федерации, под которой понимается деятельность органов власти по определению и реализации целей и приоритетов территориального развития, механизма стимулирования, поддержки и содействия развитию муниципальных образований, механизма взаимодействия органов власти субъекта РФ и органов местного самоуправления в направлении решения общих проблем и задач комплексного и устойчивого развития региона.

Таким образом, определенный практический интерес представляет анализ проводимой органами государственной власти субъекта Российской Федерации политики по развитию муниципальных образований.

Заметим, что в последние годы (2012-2016 гг.) органами государственной власти Вологодской области предпринимались определённые действия, направленные на поддержание развития муниципальных образований и укрепление их финансово-экономической самостоятельности. Среди наиболее значимых из них следует отметить следующие.

¹⁰ Более подробно данные факторы рассмотрены в Приложении Ж.

В целях активизации развития региона в целом и муниципальных образований и повышения их инвестиционной привлекательности в 2012 г. в Вологодской области была создана Корпорация развития. В ходе становления этого института сложились основные формы его взаимодействия с муниципальными образованиями области. Однако, как показывают данные анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, проводимого ФГБУН ВолНЦ РАН, представленные в таблице 2.18, сотрудничество Корпорации с муниципальными образованиями носит эпизодический характер, практически отсутствуют контакты с главами сельских поселений.

Таблица 2.18. Распределение ответов глав муниципальных образований на вопрос «Какую помощь в инвестиционном развитии Вашего муниципального образования оказала Корпорация развития Вологодской области в 2016 г.» (в % от числа ответивших)

Направление взаимодействия	Муниципальные образования		
	<i>муниципальные районы</i>	<i>городские поселения</i>	<i>сельские поселения</i>
Представителями Корпорации осуществлялось обучение и/или консультирование представителей местных органов власти навыкам работы с инвесторами, взаимодействия с бизнесом	41,2	0,0	3,0
Взаимодействие с Корпорацией развития Вологодской области не осуществлялось	41,2	80,0	87,9
Представителями Корпорации реализовывались маркетинговые мероприятия в отношении муниципального образования	23,5	0,0	1,5
Осуществлялось сопровождение реализации инвестиционного проекта, разработанного изначально без участия Корпорации	11,8	0,0	0,0
Начата реализация инвестиционного проекта с участием Корпорации (подготовлен бизнес-план, выделен земельный участок, разработана документация по проекту и др.)	5,9	20,0	1,5
Найден инвестор, готовый вложить средства в развитие муниципального образования	5,9	0,0	0,0
С участием представителей Корпорации осуществлялась оценка потенциала, конкурентоспособности и перспектив развития муниципалитета, определение наиболее приоритетных сфер привлечения инвесторов и т.д.	5,9	0,0	3,0
Реализован конкретный инвестиционный проект с участием Корпорации	0,0	20,0	0,0
Осуществлена разработка инвестиционного проекта с участием Корпорации	0,0	0,0	0,0
Источник здесь и в таблицах 2.19-2.21: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ФГБУН ВолНЦ РАН (ранее – ИСЭРТ РАН), 2007 – 2017 гг.			

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

Однако большинство этих мероприятий не привело к повышению инвестиционной привлекательности муниципалитетов, и поэтому обеспечить приток инвестиций в большинство районов не удалось. Что касается моногородов, то здесь внимание уделяется фактически только городу Череповцу, который в соответствии с решением Правительства Российской Федерации в августе 2017 г. получил статус территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).

В целях оперативного реагирования на социально-экономическую ситуацию в муниципалитетах за каждым городским округом и муниципальным районом области закреплён куратор от Правительства области. Но эффективность этой меры оказалась низкой, поскольку результативность воздействия во многом определяется тем, насколько полно учтена специфика и особенности развития муниципальных образований в документах стратегического планирования региона.

В ходе исследования с помощью метода балльных оценок (Приложение 3) был проведен анализ учета территориальной специфики в действовавших в 2013-2015 гг. отраслевых стратегиях и государственных, целевых программах Вологодской области. Оценка стратегий проводилась по таким критериям как «наличие анализа ситуации по районам», «наличие территориальных

параметров и ориентиров развития», программ – по таким критериям как «наличие анализа исходной ситуации по районам», «наличие территориальных параметров», «наличие порядка распределения средств», «наличие распределения бюджетных и иных средств по районам».

Результаты анализа позволяют утверждать, что в стратегиях территориальная специфика учтена лишь наполовину (средний балл 0,54 из максимально возможного – 1), а в программах – только на треть (средний балл 0,33). Отсюда и низкие оценки главами муниципалитетов эффективности реализации различных видов отраслевой политики. Так, по итогам 2015 г. более половины всех опрошенных глав районов указали на неэффективность 7 направлений региональной социально-экономической политики, проводимой Правительством области; главы сельских поселений – соответственно 11 направлений (табл. 2.19).

Таблица 2.19. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как бы Вы оценили эффективность действий региональных органов власти, осуществляемых в рамках следующих направлений?» (в % от числа выбравших вариант ответа «неэффективны»)

Направление деятельности	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2013 г.	2015 г.	2013 г.	2015 г.	2013 г.	2015 г.
Стимулирование привлечения инвестиций в экономику муниципального образования	84,2	56,3	77,8	66,7	77,6	70,3
Снижение уровня безработицы	68,4	58,8	66,7	55,6	78,0	72,2
Создание устойчивых внутрирегиональных кооперационных связей	77,8	56,3	57,1	50,0	75,8	73,2
Пересмотр нормативов отчислений от региональных налогов в местные бюджеты	66,7	52,9	77,8	55,6	62,2	62,3
Поддержка сельскохозяйственного производства	70,6	29,4	83,3	0,0	80,6	51,9
Развитие сети автомобильных дорог местного значения	68,4	70,6	100,0	66,7	63,2	61,7
Стимулирование создания и функционирования малого и среднего бизнеса	57,9	43,8	50,0	25,0	63,1	52,6
Закрепление за каждым районом куратора от региональных органов власти	31,6	18,8	37,5	33,3	37,3	41,0
Поощрение расширения внутреннего рынка продукции местных производителей	82,4	12,5	71,4	38,5	67,5	56,0
Развитие туризма в области	27,8	35,3	57,1	11,2	49,6	28,0
Обеспечение нормативно-правовой поддержки муниципальных органов власти	29,4	41,2	50,0	22,2	32,5	40,3
Экспертиза муниципальных нормативно-правовых актов	5,9	50,0	11,1	22,2	17,5	19,5

Продолжение таблицы 2.19

Направление деятельности	Муниципальные образования					
	муниципальные районы		городские поселения		сельские поселения	
	2013 г.	2015 г.	2013 г.	2015 г.	2013 г.	2015 г.
Стимулирование рынка жилья и жилищного строительства	70,6	41,2	88,9	22,2	75,4	57,1
Оптимизация полномочий между региональными и муниципальными органами власти	61,1	76,5	50,0	50,0	58,7	53,5
Модернизация образования и здравоохранения в области	44,4	58,8	50,0	44,4	67,2	60,3
Формирование регионального дорожного фонда	22,2	29,4	37,5	44,4	26,2	37,8
Развитие форм и механизмов поддержки и адресной целевой социальной помощи отдельным категориям населения	11,1	6,3	0,0	0,0	30,3	32,5

В 2012 году была начата реализация проекта по оптимизации муниципально-территориальной структуры области (объединение сельских поселений в Кичменгско-Городецком, Никольском, Череповецком, Сокольском и Грязовецком и Вытегорском районах). Количество поселений в 2013 году сократилось: в Кичменгско-Городецком – на 10 поселений, в Никольском – на 3, в Грязовецком, Сокольском и Череповецком районах – на одно. В 2014-2016 гг. объединение поселений осуществлено и в других районах области.

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

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

Детальное исследование (Приложение И) исходной социально-экономической ситуации муниципальных образований Кичменгско-Городецкого района позволило сделать вывод о том, что объединились поселения с разными характеристиками (территорий и населения) и невысоким потенциалом. При этом присоединение к условно «сильному» и развитому Городецкому поселению 4 «слабых» муниципальных образований, вероятно, приведет к распылению и без того незначительных средств на решение проблем во всех поселениях. За счет объединения 2 «слабых» поселений в одно – Енангское, 6 «слабых» поселений в одно – Кичменгское сформировать «сильные» поселения вряд ли возможно. Енангское и Кичменгское поселения также будут существенно уступать и вновь образованному Городецкому поселению по ключевым социально-экономическим параметрам. Кроме того, возникает проблема транспортной доступности населенных пунктов Городецкого и Кичменгского поселений до административного центра этих поселений (села Кичменгский Городок) в связи с достаточно большой площадью территории поселений, а также плохим состоянием дорог и транспортной инфраструктуры в данном районе.

Следует отметить, что объединение поселений позволяет снизить сам статистический факт различий между муниципалитетами (различия между 13 муниципалитетами скорее всего будут выше, чем между тремя), но причины и последствия дифференциации не устраняются, как и проблема низкой финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Вместе с тем территориальные преобразования могут способствовать появлению более крупного субъекта экономических отношений, формированию квалифицированного кадрового состава органов МСУ, повышению эффективности расходования бюджетных средств. Для этих целей необходимо научное обоснование целесообразности совершенствования муниципально-территориального устройства (формирования новой сетки муниципальных

образований и других форм территориальных преобразований) и социально-экономических последствий таких преобразований.

Реализуется проект «Команда Губернатора: муниципальный уровень», направленный на повышение квалификации и управленческих навыков муниципальных служащих региона. Участники этого проекта (главы, заместители глав муниципальных образований, работники органов МСУ) самостоятельно разрабатывают проекты по социально-экономическому развитию своих территорий. Так, в мае 2014 г. обучение по программе повышения квалификации «Муниципальное управление» прошли 84 жителя поселений области, ими разработано 64 проекта, а авторы 29 проектов получили гранты на реализацию своих идей [132; 133].

При Департаменте финансов области создана межведомственная рабочая группа, целью которой является поиск возможных резервов по привлечению доходов в областной и местные бюджеты, а также межведомственные рабочие группы по сокращению задолженности и легализации заработной платы [147]. В части укрепления финансово-экономических основ муниципальных образований региона проводится замена части дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц. Так, в 2015 г. взамен дотаций муниципальным образованиям было передано более 3,1 млрд. руб. НДФЛ. В результате этого половина муниципальных районов вышли на бездотационный уровень. Реализуются также мероприятия по стимулированию роста доходного потенциала местных бюджетов области: собственная доходная база местных бюджетов уже в 2013 году превысила уровень докризисного 2008 года на 1321,4 млн. рублей или на 11,6 % [147].

Разработана подпрограмма «Развитие местного самоуправления на территории Вологодской области» государственной программы «Экономическое развитие Вологодской области на 2014-2020 годы», в соответствии с которой предусматривается предоставления межбюджетных трансфертов победителям конкурса «Лучшее поселение Вологодской области», лучшим муни-

ципалитетам по результатам оценки эффективности деятельности органов МСУ; поселениям, участвующим в процессах объединения; премии (гранты) победителям проекта «Команда Губернатора: муниципальный уровень» и «Лучший староста года».

В области на регулярной основе осуществляется ежегодный мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607, и выделяются гранты лучшим муниципалитетам (по итогам 2015 г. это г. Череповец и Белозерский район). Проводится ежегодный конкурс на лучшее поселение Вологодской области, его победителям (по 5 в каждой из 4 номинаций) выделяются гранты на благоустройство территорий и укрепление материальной базы.

Отметим, что эффективность деятельности органов власти и управления проявляется в том, насколько действия, предпринимаемые соответствующими структурами по реализации территориальной политики, межбюджетных отношений, стимулированию развития муниципалитетов приводят к улучшению параметров социально-экономического развития территорий, повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Как показывают результаты ежегодных опросов глав муниципальных образований (городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений) Вологодской области, проводимых сотрудниками ФГБУН ВолНИЦ РАН, в 2015 году по сравнению с 2009 годом несколько улучшились оценки главами муниципальных районов действий, предпринимаемых органов государственной власти области по отношению к муниципальным образованиям, а доля негативных оценок глав районов и городских поселений (варианты ответа «не было оказано никакой помощи» и «помощь была неэффективной») сократились на 17-34 п.п. Вместе с тем позитивные изменения по поддержке развития муниципалитетов по-прежнему отмечают не более трети опрошенных глав (табл. 2.20).

Таблица 2.20. Оценка действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципальных образований в ... году? (в % от числа ответивших)

Варианты ответов	Муниципальные образования								
	муниципальные районы			городские поселения			сельские поселения		
	2009 г.	2014 г.	2015 г.	2009 г.	2014 г.	2015 г.	2009 г.	2014 г.	2015 г.
Не было оказано никакой помощи	3,8	0,0	0,0	18,2	7,7	11,1	12,0	19,2	14,6
В целом помощь была неэффективной (разработанные мероприятия трудно-осуществимы и не привели к улучшению ситуации)	19,2	5,3	5,9	27,3	23,1	0,0	21,5	16,2	26,8
Изменения произошли, но они не существенны	38,5	57,9	47,1	27,3	30,8	55,6	36,1	31,5	31,7
Осуществляемые действия привели к улучшению ситуации	23,1	36,8	29,4	18,2	30,8	33,3	12,0	10,0	8,5
Затрудняюсь ответить	15,4	0,0	17,6	9,1	7,7	0,0	18,4	23,1	18,3

Так, по мнению большинства глав в 2015 г., территориальная политика в регионе должна оптимально сочетать в себе и выравнивание, и стимулирование развития муниципальных образований (на это указали 77% глав районов, 33% глав городских и 42% – сельских поселений; табл. 2.21). Вместе с тем 33-44% глав поселений выступают за выравнивающую политику.

Таблица 2.21. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы думаете, территориальная политика в регионе должна быть направлена на ...» (в % от числа ответивших)

Направления территориальной политики (вид)	Муниципальные образования		
	муниципальные районы	городские поселения	сельские поселения
Выравнивание социально-экономических условий на всей территории региона («выравнивающая»)	17,6	44,4	32,9
Выявление и первоочередную поддержку узловых точек, полюсов роста (например, в соответствии с Программой устойчивого развития сельских территорий) («стимулирующая»)	0,0	22,2	23,2
Оптимальное сочетание выравнивающей и стимулирующей политики («сбалансированная»)	76,5	33,3	41,5
Затрудняюсь ответить	5,9	0,0	2,4

Одним из способов оценки эффективности реализации политики или деятельности органов власти могут быть экспертные оценки или социологи-

ческие опросы, которые активно применяются в настоящее время в России для проведения таких исследований. В анкетном опросе, проводимом ФГБУН ВолНЦ РАН, главам муниципалитетов предложено ответить на три вопроса, касающихся эффективности взаимодействия органов региональной и муниципальной власти региона и их действий развитию территорий (табл. 2.22). Использование результатов ответов глав муниципалитетов на данные вопросы позволит в общем виде оценить эффективность региональной политики по развитию муниципальных образований [22]. Алгоритм проведения расчётов заключается в следующем.

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

На *первом этапе* каждому варианту ответа присваивается балльная оценка (от 0 до 2 или 3), соответствующая степени той или иной составляющей эффективности (результативности) (табл. 2.22).

Таблица 2.22. Балльные оценки вариантов ответов глав муниципальных образований об эффективности региональной политики

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

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

Соответственно, проводится оценка по трём *составляющим эффективности*:

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

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

На *третьем этапе* определяется уровень той или иной составляющей эффективности исходя из средней балльной оценки. Границы интервалов (ширина интервалов одинаковая) уровней эффективности по направлениям оценки будут выглядеть следующим образом (табл. 2.23).

Таблица 2.23. Границы интервалов средней балльной оценки различных составляющих эффективности

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

Результаты апробации предложенного инструментария на материалах Вологодской области представлены в таблицах 2.24-2.26.

Таблица 2.24. Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов (минимально возможный балл – 0; максимальный – 3)

Вид МО	2009 г.		2010 г.		2012 г.		2014 г.		2015 г.	
	Знач	Уровень	Знач	Уровень	Знач	Уровень	Знач	Уровень	Знач	Уровень
ГП	1,46	ниже среднего	1,75	выше среднего	1,59	выше среднего	1,85	выше среднего	2,11	выше среднего
СП	1,48	ниже среднего	1,63	выше среднего	1,61	выше среднего	1,32	ниже среднего	1,34	ниже среднего
Районы	1,81	выше среднего	2,44	высокий	2,14	выше среднего	2,32	высокий	2,06	выше среднего
В среднем	1,58	выше среднего	1,94	выше среднего	1,78	выше среднего	1,83	выше среднего	1,84	выше среднего

Примечание: здесь и в таблицах 2.25, 2.26 обозначения следующие: МО – муниципальное образование; ГП – городское поселение; СП – сельское поселение; В среднем – среднее значение индекса по районам и поселениям; Знач – значение показателя балльной оценки. Здесь и в таблицах 2.25, 2.26 рассчитано автором по: База данных мониторинга изучения условий реформирования института местного самоуправления Вологодской области / ФГБУН ВолНИЦ РАН (ранее ИСЭРТ РАН), 2007 – 2017 гг.

Таблица 2.25. Эффективность отраслевой региональной политики (мин. 0 баллов; макс 1 балл)

Вид МО	2011 г.		2012 г.		2014 г.		2015 г.	
	Знач	Уровень	Знач	Уровень	Знач	Уровень	Знач	Уровень
ГП	0,31	ниже среднего	0,41	ниже среднего	0,52	выше среднего	0,66	выше среднего
СП	0,25	ниже среднего	0,34	ниже среднего	0,49	выше среднего	0,49	ниже среднего
Районы	0,31	ниже среднего	0,49	ниже среднего	0,61	выше среднего	0,56	выше среднего
В среднем	0,29	ниже среднего	0,41	ниже среднего	0,55	выше среднего	0,57	выше среднего

Таблица 2.26. Эффективность и результативность взаимодействия органов госвласти и органов МСУ (мин. 0 баллов; макс 2 балла)

Вид МО	Направление взаимодействия	2007 г.	2008 г.	2009 г.*	2010 г.*	2012 г.		2014 г.		2015 г.	
						Знач	Уровень	Знач	Уровень	Знач	Уровень
ГП	Итого органы госвласти	0,50	0,53	1,05	1,16	0,64	низкий	0,85	средний	1,09	средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,71	средний	1,22	средний	1,18	средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	0,53	низкий	0,81	средний	1,02	средний
	ОМСУ	0,46	1,03	1,05	1,19	0,94	средний	1,09	средний	1,19	средний
СП	Итого органы госвласти	0,46	0,66	0,98	1,02	0,61	низкий	0,77	средний	0,78	средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,75	средний	0,93	средний	1,00	средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	0,39	низкий	0,73	средний	0,80	средний
	ОМСУ	0,55	0,95	1,03	1,12	0,86	средний	0,93	средний	0,94	средний
Районы	Итого органы госвласти	0,67	0,90	1,10	1,18	1,24	средний	1,18	средний	1,29	средний
	ФОИВ	...	...	...	...	1,08	средний	1,09	средний	1,26	средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	1,01	средний	0,98	средний	1,19	средний
	ОМСУ	0,54	1,16	1,14	1,00	1,13	средний	1,18	средний	1,11	средний
В среднем	Итого органы госвласти	0,55	0,70	1,04	1,12	0,83	средний	0,93	средний	1,05	средний
	ФОИВ	...	...	...	...	0,85	средний	1,08	средний	1,15	средний
	ОП, КР и СМО	...	...	...	...	0,64	низкий	0,84	средний	1,00	средний
	ОМСУ	0,52	1,05	1,07	1,10	0,97	средний	1,07	средний	1,08	средний

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

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

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

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

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

Проведённые расчёты свидетельствуют о том, что эффективность и результативность взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления районов увеличилась с 0,67-0,90 балла в 2007-2008 гг. до 1,18-1,29 балла (при максимально возможном балле – 2) – в 2014-2015 гг. и характеризуется средним уровнем.

Эффективность действий региональных органов власти, направленных на поддержку муниципалитетов, повысилась, что показали оценки глав районов: с 1,81 балла в 2009 году до 2,06-2,32 балла – в 2014-2015 гг. (при максимально возможном балле – 3) и характеризуется в 2015 г. уровнем выше среднего. Однако по сравнению с 2010 годом отмечается снижение значений балльных оценок эффективности.

Эффективность отраслевой региональной политики главами всех муниципалитетов оценена в 2014-2015 гг. на невысоком уровне: от 0,49 до 0,66 балла (при максимально возможном балле – 1). Следует отметить, что главы городских и сельских поселений более негативно оценивают эффективность внутрирегиональной политики в Вологодской области, чем главы районов. Это обусловлено тем, что взаимодействие органов государственной власти региона осуществляется преимущественно с органами власти районов и городских округов. При этом отметим, что в последние годы имели место и положительные изменения в развитии районов области: выведение половины из них на бездотационность, активное строительство жилья (в т.ч. за счёт реализации федеральной программы переселения из ветхого и аварийного жилья), снижение естественной убыли населения во всех районах. Однако в сфере экономики ситуация не существенно не улучшается, отмечается также и рост миграционной убыли населения из слаборазвитых районов.

Таким образом, результаты проведённого анализа позволяют сделать ряд выводов. Показано, что усилия органов власти и управления региона были направлены на дальнейшее развитие системы поддержки развития муниципальных образований, однако системный и целенаправленный подход к регулированию внутрирегиональной дифференциации фактически отсут-

ствовал. Проведенная оценка главами муниципальных образований деятельности органов государственной власти региона позволила выявить ряд проблем, наиболее значимыми среди которых являются недостаточная эффективность взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также отсутствие дифференцированного подхода к мерам господдержки территорий с разным уровнем и особенностями развития.

Выводы по второй главе

1. Выявлены основные тенденции внутрирегиональной социально-экономической дифференциации в Вологодской области в 1991-2015 годах:

– Усиление различий между муниципальными районами Вологодской области по большинству параметров социально-экономического развития, обусловленное разными условиями и возможностями (потенциалом, экономической специализацией) их развития, разной адаптацией к рыночным условиям хозяйствования. В регионе сложился асимметричный тип развития, при котором районы-лидеры улучшают своё положение по ключевым показателям развития относительно средних значений, а отстающие районы – ухудшают.

– Усиление концентрации производства и инвестиций в крупных городах и прилегающих к ним районах приводит к ограничению возможностей и перспектив развития периферийных районов. Отмечается существенное отставание большинства муниципальных районов от крупнейших городов области по уровню и качеству жизни населения, двукратный разрыв по уровню оплаты труда среди районов области.

2. Научно обоснована типология муниципальных образований региона по уровню социально-экономического развития, позволяющая учитывать их особенности при выборе регулирующих воздействий государства. Предложенная группировка районов может стать основой для реализации диффе-

ренцированного подхода к выбору мер (методов и инструментов) государственной поддержки различных типов муниципалитетов.

3. Определены факторы, оказывающие влияние на формирование внутрорегиональной дифференциации, это экономико-географическое положение и социально-экономический потенциал муниципалитета, пространственная и отраслевая структура хозяйства, уровень развития производственной и социальной инфраструктуры, несовершенство федеральной и региональной нормативно-правовой базы, низкая эффективность управления территориальным развитием и взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

4. Установлено, что в условиях действующей системы управления территориальным развитием различия между муниципалитетами региона по ключевым параметрам экономического развития и по ряду социальных параметров будут только увеличиваться. Необходимым является корректировка региональной политики по развитию муниципальных образований с целью снижения социально-экономического неравенства.

ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

3.1. Научно-методический подход к регулированию внутрирегиональной дифференциации

Одним из приоритетных направлений развития Вологодской области, обозначенных в Стратегии социально-экономического развития области на период до 2030 года (утверждена Постановлением Правительства Вологодской области от 17.10.2016 г. № 920), является формирование пространства эффективности, отличительными признаками которого должны стать – равномерные социально-экономические условия обеспечения продуктивной жизнедеятельности человека, наличие комфортной и благоустроенной среды проживания. Вместе с тем по результатам проведенного анализа установлено, что имеют место значительные диспропорции в размещении населения и производительных сил по территории области, высокая дифференциация по уровню социально-экономического развития между крупными городами области и сельскими территориями, невысокая эффективность деятельности органов государственной власти области и местного самоуправления.

Решение проблем, связанных с усилением внутрирегиональной дифференциации, требует переосмысления подходов к регулированию указанного процесса с позиций основных положений Указа Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Среди принципов, раскрывающих содержание государственной политики регионального развития, впервые указано на дифференцированный подход к реализации мер государственной поддержки регионов и муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей. Считаем, что именно этот принцип в совокупности с представленными в табл. 3.1. должны быть положены в основу научно-методического подхода к регулированию внутрирегиональной дифференциацией.

Таблица 3.1. Принципы регулирования внутрирегиональной дифференциации

Название принципа	Содержание принципа
целенаправленности	обоснование целей и задач, направленных на достижение конкретного результата
системности	регулирование развития региона осуществляется с учетом всех входящих в его подсистем (отраслей/видов экономической деятельности и муниципальных образований)
учета особенностей развития муниципалитета	обоснование и выбор инструментов воздействия с учетом демографических, географических, экономических и социальных характеристик муниципального района
согласованности интересов	координация интересов, действий органов государственной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления, населения и бизнеса в процессе регулирования развития региона и муниципалитетов
саморазвития и самоуправления	максимально полное использование всех имеющихся, преимущественно внутренних ресурсов развития муниципалитетов в сочетании с внешними факторами
адаптированности	учет возможных изменений внешней среды
сбалансированности	поддержка одних муниципалитетов не должна идти в ущерб развитию других муниципалитетов; оптимальное сочетание выравнивания и активизации развития всех муниципалитетов
Источник: составлено автором.	

Субъектами регулирования внутрирегиональной дифференциации являются органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления. Ключевая роль отводится региональным органам управления (Департаменты стратегического планирования, экономического развития, финансов), которые осуществляют разработку основных направлений пространственного развития региона с учетом социально-экономических особенностей муниципальных образований, а также реализацию мероприятий в соответствии с установленными целями и задачами.

Практика последних десятилетий показала заметное воздействие на процесс принятия решений органами законодательной и исполнительной власти, так называемых, *субъектов влияния* (региональные институты развития, бизнес-сообщества и население). Определяющее значение на развитие муниципальных образований, безусловно, оказывают представители бизнеса, которые выступая в роли инвесторов, увеличивают производственный потенциал территории, создают новые рабочие места, что позволяет не только укреплять финансовую базу районов, развивать социальную и транспортную

инфраструктуру, но формировать условия для предотвращения оттока населения. Важную роль в разработке и реализации стратегий, программ, планов развития, крупных инвестиционных проектов, маркетинге территорий субъектов РФ и муниципальных образований играют региональные институты развития, среди которых широкое распространение во всех российских регионах получили *корпорации (агентства) развития*. В настоящее время заметно активизировать и деятельность жителей муниципальных образований, принимающих действенное участие в регулировании развитием локальных территорий, что проявляется в обсуждении социально-экономических проектов и предложении различных инициатив по решению местных проблем.

Объектом регулирования являются процессы социально-экономического развития в муниципальных образованиях, отличительная особенность которых состоит в их значительной дифференциации.

Эффективность и результативность регулирования во многом определяется выбором и обоснованием главной цели и задач, в направлении которых осуществляется процесс развития муниципальных образований. Важно при этом учесть интересы всех участников и существующие ограничения, влияющие на процесс регулирования.

Цель регулирования внутрирегиональной дифференциации состоит в создании условий для снижения дифференциации и преодоления её негативных последствий. Реализация этой цели предполагает решение ряда взаимосвязанных задач:

- обеспечение снижения отставания «проблемных» муниципалитетов по основным параметрам социального и инфраструктурного развития;
- создание стимулов для активизации развития всех муниципалитетов региона (обеспечения их саморазвития за счёт наиболее полного использования имеющегося потенциала);
- согласование интересов и эффективного взаимодействия (сотрудничества) органов государственной власти и местного самоуправления;

– повышение роли института местного самоуправления в решении проблем развития муниципалитетов.

Решение первой задачи нацелено на сокращение разрыва между районами по ключевым показателям развития и создание комфортной среды для жизни населения и деятельности бизнеса. Для этого следует реализовать мероприятия, направленные на разработку и продвижение инвестиционных проектов, направленных на создание или реконструкцию объектов производственной, транспортной и социальной инфраструктуры; активную поддержку бизнес-структур, участвующих в реализации проектов на территориях «проблемных» районов.

Для выполнения второй задачи, связанной с расширением экономического потенциала муниципалитетов, необходимо дальнейшее развитие кластеров (лесопромышленный, туристический, агропромышленный), территорий опережающего развития, зон территориального развития; активизация деятельности институтов развития (ГЧП, МЧП); стимулирование функционирования малого и среднего бизнеса, деятельности по закреплению кадров, привлечения отечественных и зарубежных инвесторов. Это будет способствовать открытию новых и расширению имеющихся производств, что позволит повысить уровень и качество жизни населения, наполняемость доходов местного бюджета.

Успешное решение задач, указанных выше, возможно лишь на основе эффективного сотрудничества органов государственной власти и органов местного самоуправления для решения общих задач комплексного и устойчивого развития региона. При этом у органов власти должно быть ясное понимание реальных проблем муниципальных образований, их причин и последствий, путей и механизмов их решения. Поэтому третья задача требует мероприятий, связанных с вопросами разграничения полномочий, ответственности и собственности между органами государственной власти и муниципальными образованиями; поддержки проектов в сфере межмуниципального сотрудничества; активного развития организационных форм взаи-

модействия между органами власти (координационные советы, управленческие округа и др.).

Решение четвертой задачи предполагает совершенствование различных форм самоорганизации населения и его участия в управлении на местном уровне (территориальное общественное самоуправление, самообложение граждан, проекты местных инициатив, фонды местных сообществ); осуществление финансовой, организационной поддержки указанных институтов со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления; изучение и распространение опыта лучших практик муниципального управления.

Отметим, что осуществление указанных задач и мероприятий создает возможности для оптимального сочетания выравнивания и стимулирования развития муниципальных образований, а также будет способствовать повышению роли института местного самоуправления.

Сложность и взаимообусловленность задач, особый характер взаимоотношений между субъектами управления, постоянно изменяющаяся внешняя среда предъявляют определенные требования к *механизму регулирования внутрирегиональной дифференциации*, который определяется как совокупность форм, методов и инструментов, с помощью которых органы государственной власти и управления региона и органы местного самоуправления воздействуют на процессы социально-экономического развития муниципальных образований. К числу основных требований данного механизма следует отнести: гибкость и способность реагирования на различные изменения (среды, целей и задач), наличие обратных связей, обеспечение сбалансированного развития экономической и социальной сфер территорий, создание условий для взаимодействия региональных и местных органов власти и управления, результативность и эффективность.

Общую схему механизма регулирования внутрирегиональной дифференциации можно представить в следующем виде (рис. 3.1).



Рисунок 3.1. Схема механизма регулирования внутрирегиональной дифференциации
Курсивом выделены неиспользуемые в настоящее время элементы механизма управления.

Источник: составлено автором.

Регулирование внутрирегиональной дифференциации целесообразно осуществлять с помощью следующих *методов и инструментов*.

1. Экономические: налоговые и иные льготы, инвестиционные (налоговые) кредиты предприятиям, открывающим производства или создающим новые рабочие места в отдельных территориях; межбюджетные трансферты (дотации, субсидии и субвенции и иные) муниципальным образованиям; государственный и муниципальный заказ; государственные и муниципальные инвестиции в инфраструктуру (и другие сферы); формирование на территории региона инновационных производственных и территориальных кластеров.

2. Административные: установление специальных режимов (свободные экономические зоны, ЗТР, ТОР, промышленные парки, индустриальные парки), лицензионные и разрешительные процедуры, борьба с «теневой эконо-

микой» (незаконной предпринимательской деятельностью и сокрытием доходов) и неформальной занятостью на территории муниципалитета.

3. Организационные: формирование специальных координационных органов, подразделений (например, Координационного совета по развитию муниципальных образований); проведение совещаний, круглых столов, конференций, бизнес-миссий; формирование управленческих округов; изменение муниципального устройства (объединение, разделение и изменение статуса муниципальных образований) в целях формирования более самостоятельных в финансово-экономическом плане муниципалитетов; повышение эффективности деятельности институтов развития (корпораций, агентств развития, бизнес-инкубаторов и пр.); организация в субъекте РФ поддержки проектов местных инициатив, территориального общественного самоуправления, самообложения граждан и фондов местных сообществ.

4. Информационные: мониторинг социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях, инвестиционные порталы региона и муниципальных образований; ГИС-технологии; внедрение системы межведомственного электронного взаимодействия; маркетинг и брендинг муниципалитетов, краудсорсинг и краудфандинг и др.

Особое место в механизме регулирования внутрирегиональной дифференциации занимает блок, в котором представлены стратегические документы, определяющие вектор развития региона. В стратегиях развития субъектов Федерации в идеале должны быть определены территориальные приоритеты, роль различных муниципальных образований в развитии региона, основные проблемы и стратегические ориентиры их развития, механизмы управления пространственным развитием, «коридоры развития», «точки роста», транспортные коридоры, возможные к формированию зоны территориального развития (ЗТР) или территории опережающего развития (ТОР).

В соответствии с федеральным законом от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ) возможно также принятие отдельной стратегии части территории субъекта

Федерации, социально-экономические условия которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития. Этим же законом установлена необходимость разработки документов стратегического планирования на муниципальном уровне (стратегия, прогноз, план мероприятий, программы). Логика муниципальных стратегий предусматривает проведение анализа социально-экономического потенциала муниципалитета, обоснование основных проблем развития, пути и механизмов их решения. Мероприятия, направленные на устранение барьеров в развитии муниципальных образований, находят своё отражение в государственных программах субъекта Российской Федерации и муниципальных программах и проектах.

Важное значение для снижения издержек бизнеса и повышения транспортной доступности районов имеет реализация инвестиционных проектов, связанных с формированием новых транспортных узлов и магистралей, логистических центров. Это позволит активизировать процессы формирования зон территориального развития в наиболее проблемных муниципалитетах, создания «точек роста», развития кластеров в регионе, дальнейшее становление институтов развития и эффективного межмуниципального сотрудничества (более подробно они рассмотрены в Приложении К). Использование таких форм долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса, как государственно-частное и муниципально-частное партнерство, при реализации инфраструктурных проектов будет способствовать не только решению социально-экономических проблем муниципалитетов, но и активному участию бизнеса в развитии территорий.

Для реализации проектов, направленных на развитие муниципалитетов региона с целью снижения внутрирегиональной дифференциации целесообразно, на наш взгляд, разработать и принять в субъекте Федерации специальную государственную программу «Сбалансированное развитие территорий региона» (более подробно она будет рассмотрена в параграфе 3.3).

Необходимым условием организации эффективного регулирования внутрирегиональной дифференциацией является наличие достоверной, достаточной и своевременной информации. Однако на практике иногда ощущается недостаток подобных данных, что может отрицательным образом сказываться на принятии решений и не способствует решению поставленных задач. Эти обстоятельства вызывают необходимость осуществления мониторинга процесса социально-экономического развития муниципалитетов, главная цель которого состоит в обеспечении органов власти и управления региона и органов местного самоуправления необходимой информацией.

Для проведения мониторинга могут быть использованы показатели, предложенные в параграфе 1.2. для оценки внутрирегиональной дифференциации, на основании которых возможно реально оценить социально-экономическую ситуацию в каждом муниципальном районе. Ежегодное проведение процедуры мониторинга позволит отслеживать динамические изменения, происходящие в экономике и социальной сфере каждого района и выявлять факторы, обуславливающие эти трансформации. Данный мониторинг может проводиться соответствующим органом государственной исполнительной власти субъекта РФ (например, департаментом стратегического планирования, территориального развития и т.д.), а его результаты обсуждаться на различных координационных, совещательных органах региона и служить основой для принятия конкретных управленческих решений.

Организация мониторинга предполагаем сбор информации по следующим направлениям:

- мониторинг оценки и глубины масштабов дифференциации;
- мониторинг уровня социально-экономического развития муниципальных районов;
- мониторинг факторов, определяющих дифференциацию;
- мониторинг оценки эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований.

Информация, полученная в процессе мониторинга, может иметь практическое значение посредством ее использования в следующих направлениях:

- как источник информации о проблемных районах и сферах хозяйства, которые нуждаются в поддержке в первую очередь;
- как банк данных, необходимых для принятий решений в ходе регулирования внутрирегиональной дифференциации;
- как источник информации о деятельности органов власти и управления региона и местного самоуправления;
- как основа принятия, а при необходимости и корректировки, решений субъектов управления.

Как было отмечено выше, одной из главных особенностей предлагаемого научно-методического подхода к регулированию внутрирегиональной дифференциацией является обязательный учет демографических, географических, экономических, социальных особенностей муниципальных районов, обуславливающий выбор инструментов воздействия. В ходе исследования социально-экономического развития муниципалитетов было выделено три группы районов, различающихся по уровню развития. На основе этого анализа, а также изучения и обобщения трудов отечественных ученых по исследуемой проблеме были определены: перечень приоритетных направлений и инструментов регулирования для всех трех групп районов и перечень приоритетных направлений и инструментов регулирования для каждой группы районов с учетом уровней их развития (табл. 3.2). Отметим при этом, что актуальная информация для определения мер государственной поддержки для разных типов территорий, была получены в ходе анкетного опроса глав муниципальных образований Вологодской области, проводимого ФГБУН ВолНИЦ РАН. Исследование результатов ответов опроса глав муниципальных образований (в разрезе различных групп территорий по уровню развития) позволило получить довольно объективную картину приоритетности и целесообразности тех или иных инструментов регулирования внутрирегиональной дифференциации (результаты опроса представлены в Приложении Л).

Отметим, что следует выделить общие (для всех групп муниципальных районов) приоритетные направления развития и инструменты для их реализации, к ним относятся:

Общие для всех групп приоритетные направления:

1) корректировка федерального законодательства в части закрепления за местным уровнем власти дополнительных источников доходов, урегулирование полномочий и ответственности органов МСУ;

2) формирование собственной экономической базы муниципалитета (например, повышение нормативов отчислений от налогов, передача отдельных объектов их госсобственности в муниципальную);

3) учет особенностей, специфики и проблем развития различных типов муниципалитетов в государственных программах субъекта РФ;

4) установление межбюджетных отношений, учитывающих особенности каждого муниципального образования;

5) замена дотаций местному бюджету дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ;

6) поддержка развития малого и среднего предпринимательства;

7) разработка совместно с муниципалитетами государственной программы области по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государственной поддержке территориального общественного самоуправления, инициативного бюджетирования.

Инструменты:

1) система межбюджетных отношений в субъекте Федерации;

2) создание бизнес-инкубаторов (агентств инвестиционного развития) на территории всех муниципальных районов и городских округов;

3) активная деятельность корпораций, агентств регионального развития на всей территории субъекта Федерации;

4) создание специализированных структур и организационных подразделений в системе управления регионом (управленческих округов и Координационного совета по развитию муниципальных образований).

Таблица 3.2. Приоритетные направления и инструменты регулирования развития муниципальных образований с разным уровнем развития

Высокий уровень	Средний уровень	Низкий уровень
<p>Приоритетные направления:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) создание стимулов для обеспечения саморазвития и формирования на их основе «точек роста» регионального значения (в том числе, генерации и распространения инноваций); 2) обеспечение большей финансовой самостоятельности и перспектив устойчивого роста; 3) создание условий для привлечения крупных инвестиций для реализации инфраструктурных проектов и проектов по открытию новых производств; 4) устранение чрезмерного контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления со стороны органов государственной власти и иных структур. 	<p>Приоритетные направления:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) создание условий для диверсификации экономики муниципалитета; 2) выявление неиспользуемых резервов развития муниципалитета; 3) обеспечение доступа к бюджетному финансированию для реализации перспективных экономических и инфраструктурных проектов; 4) создание условий для развития оптимизации сети учреждений социальной сферы. 	<p>Приоритетные направления:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для проживающего населения (в том числе развитие дорожной и транспортной инфраструктуры); 2) обеспечение сохранения и развития имеющихся производств и создание условий для открытия новых производств; 3) выявление неиспользуемых резервов развития муниципалитета; 4) повышение эффективности сотрудничества с региональными органами власти; 5) создание условий для развития для оптимизации сети учреждений социальной сферы; 6) установление ответственности органов местного самоуправления за использование средств государственной поддержки и достижение результатов, предусмотренных стратегиями и программами развития региона и муниципалитетов.
<p>Инструменты:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) информационно-консультационная поддержка; 2) корректировка межбюджетных отношений; 3) развитие кластеров; 4) формирование территорий со специальными режимами хозяйствования (ТОСЭР, промышленные и индустриальные парки); 5) создание инвестиционных фондов развития территорий и поддержки гражданских инициатив и содействие перспективным проектам развития; 6) выставки, ярмарки, использование СМИ для трансляции опыта другим. 	<p>Инструменты:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) дотации, субсидии, субвенции; 2) государственные и муниципальные инвестиции в инфраструктуру; 3) организационная поддержка маркетинга территории, взаимодействия с инвесторами и других аспектов муниципального и проектного управления. 4) бюджетные гарантии; 5) страхование рисков предприятий. 	<p>Инструменты:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) дотации, субсидии, субвенции; 2) государственный и муниципальный заказ; 3) государственные и муниципальные инвестиции в инфраструктуру; 4) налоговые льготы предприятиям, открывающим свои производства в такой территории; 5) кредитование малого и среднего бизнеса; 6) экспертиза стратегий, программ и проектов развития муниципалитетов и местных бюджетов; 7) формирование территорий со специальными режимами хозяйствования (зоны территориального развития); 8) субсидии на подготовку подготовки и повышения квалификации кадров для органов местного самоуправления. 9) оказание правовой, методической и консультационной помощи органам местного самоуправления, распространение на постоянной основе лучших практик муниципального управления из опыта области и других регионов; 10) оказание консалтинговых услуг предприятиям муниципалитета со стороны региональных институтов развития.
<p>Источник: составлено автором.</p>		

Эффективное решение проблем развития муниципальных образований и снижения внутрирегиональной дифференциации возможно лишь при условии обеспечения благоприятных внешних факторов и условий развития территорий. В связи с этим на федеральном уровне необходимо урегулировать, в первую очередь, следующие вопросы.

1. Обеспечить соответствие объёма средств, аккумулируемых в местных бюджетах, объёму полномочий, закреплённых за этим уровнем власти путём совершенствования налогово-бюджетной системы в стране и системы межбюджетных отношений. Решением здесь может быть, например, перечисление 3% (до 2017 г. – 2%) от налога на прибыль, зачисляемого в настоящее время в федеральный бюджет, в местные бюджеты, как это и было ранее.

2. Инвентаризация всех полномочий органов местного самоуправления: устранение их дублирования между различными уровнями власти и видами муниципалитетов, ликвидация полномочий, не попадающих под природу местного самоуправления, устранение неоднозначных формулировок.

3. Расширение полномочий органов МСУ по регулированию социально-экономических процессов в муниципалитетах. Например, в части разрешительных процедур, реальной возможности учреждения муниципальных банков, залоговых фондов, страховых фондов, фондов развития территории. Урегулирование вопросов организации различных форм межмуниципального сотрудничества, в частности чтобы для решения большинства вопросов местного значения органы власти могли учреждать межмуниципальные организации, общества и софинансировать их деятельность за счёт средств местных бюджетов.

4. Повышение эффективности деятельности федеральных и региональных институтов развития, в части того, чтобы их деятельность распространялась на всю территорию региона.

Таким образом, на основе выявленных проблем регулирования внутрирегиональной дифференциации на фоне увеличения различий между муниципалитетами обоснована необходимость применения дифференцированного

подхода, основу которого составляют принципы системности, учета особенностей развития муниципалитетов, саморазвития и самоуправления, согласованности интересов и адаптивности. Систематизация элементов механизма регулирования позволила определить отсутствующие в настоящее время формы и инструменты регулирования. Определены направления, методы и инструменты регулирования государственного воздействия на процессы социально-экономического развития, которые учитывают особенности территорий и оказывающие на них влияние факторы.

3.2. Организационные основы регулирования внутрирегиональной дифференциации

В ходе исследования факторов, оказывающих влияние на дифференциацию, было установлено, что невысокая эффективность управления территориальным развитием и недостаточное взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления препятствуют преодолению этого неравенства. Это обуславливает необходимость осуществления ряда преобразований в организации процесса регулирования внутрирегиональной дифференциацией, что позволит не только усилить координацию деятельности органов власти, бизнеса и населения, но и повысить результативность проводимых мероприятий.

Одним из направлений синхронизации действий органов государственной и муниципальной власти является образование в границах региона территориальных зон (*управленческих округов*)¹¹, которые представляют собой особую форму взаимодействия органов власти. На наш взгляд, выделение управленческих округов (групп муниципальных районов и городских округов) следует осуществлять на основе понятных и однозначных *критериев*:

1) наличие общих границ муниципальных районов (городских округов);

¹¹ Опыт функционирования управленческих округов в Свердловской области и Алтайском крае был рассмотрен в первой главе.

- 2) похожая специализация экономики районов (городских округов);
- 3) транспортная и географическая связность районов (расстояние от административного центра округа до административных центров районов округа не должно превышать 200 км, и, кроме того, должно быть постоянное транспортное сообщение по наиболее близким маршрутам);
- 4) похожие тенденции в социально-экономическом развитии районов [22].

В соответствии с этими критериями, а также принимая во внимание результаты оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов (параграф 2.2), в состав управленческих округов на территории Вологодской области могут войти следующие районы:

- 1) *Западный* управленческий округ (Бабаевский, Чагодощенский и Устюженский районы) с административным центром в г. Бабаево;
- 2) *Северо-Западный* управленческий округ (Вытегорский, Вашкинский, Белозерский и Кирилловский районы) с центром в г. Белозерск;
- 3) *Вологодский* управленческий округ (г. Вологда, Вологодский, Грязовецкий, Междуреченский, Сокольский и Усть-Кубинский районы) с центром в г. Вологда;
- 4) *Череповецкий* управленческий округ (г. Череповец, Кадуйский, Череповецкий и Шекснинский районы) с центром в г. Череповец;
- 5) *Северный* управленческий округ (Верховажский, Вожегодский, Сямженский и Харовский районы) с центром в г. Харовск;
- 6) *Восточный* управленческий округ (Бабушкинский, Великоустюгский, Кичменгско-Городецкий, Никольский, Нюксенский, Тарногский и Тотемский районы) с центром в г. Великий Устюг [22].

Для организации функционирования управленческих округов на территории региона необходимо осуществить выбор куратора управленческого округа, который будет ответственным за развитие территории и может являться государственным гражданским служащим органа исполнительной государственной власти субъекта РФ. Это возможно реализовать путем кон-

курсного отбора при участии голосования жителей соответствующих районов округа (через Интернет, голосование по бланкам в населенных пунктах). Местом работы куратора округа становится административный центр округа (рабочее место будет предоставлено в соответствующей районной администрации или ином помещении). Основными *функциями* куратора управленческого округа будут:

1) Постоянное взаимодействие с органами местного самоуправления (МСУ) муниципальных районов округа (консультирование, информирование, разъяснение) по вопросам осуществления ими полномочий по решению вопросов местного значения, а также переданных государственных полномочий;

2) Анализ социально-экономического развития территорий (муниципальных районов и городских округов) округа;

3) Совместное с органами власти муниципальных образований определение приоритетных проблем развития муниципалитетов округа, возможных путей, средств, механизмов их решения, в которых целесообразно участие органов государственной власти региона;

4) Выражение позиции органов местного самоуправления органам государственной власти региона;

5) Разъяснение органам МСУ позиции органов государственной власти региона по ключевым вопросам социально-экономического развития;

6) Содействие совместно с инвестиционными уполномоченными районов и Корпорацией развития региона в поиске инвесторов, разработке, реализации инвестиционных проектов в экономической и социальной сфере;

7) Консультирование органов МСУ по взаимодействию с органами государственной власти области.

Для осуществления данных функций куратор осуществляет взаимодействие с главами и специалистами органов МСУ муниципальных образований запрашивает у органов МСУ необходимую информацию.

Критериями эффективности деятельности кураторов округа могут быть следующие показатели:

- количество реализованных инвестиционных проектов при участии куратора в течение года;
- количество внесенных инициатив по совершенствованию нормативно-правового регулирования развития муниципальных образований, внесенных органами МСУ при участии куратора;
- сокращение времени по разрешению вопросов, связанных с взаимодействием органов МСУ и органов государственной власти;
- положительные оценки деятельности куратора со стороны глав муниципальных районов округа (доля положительно оценивающих более 50%);
- наличие публикаций о деятельности куратора в региональных и местных СМИ.

Для обеспечения эффективного взаимодействия участников процесса регулирования внутрирегиональной дифференциации целесообразным является создание при высшем исполнительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации совещательного и координирующего органа (не являющегося самостоятельным юридическим лицом) – *Координационного совета по развитию муниципальных образований*. Это позволит обеспечить комплексный и системный характер реализации региональной политики по развитию муниципальных образований.

В состав совета на постоянной основе (на примере Вологодской области) могут войти:

- Заместитель Губернатора области, курирующий вопросы развития муниципальных образований;
- Начальники следующих департаментов: внутренней политики; государственной службы и кадровой политики; дорожного хозяйства и транспорта; образования; здравоохранения; социальной защиты населения; труда и занятости населения; физической культуры и спорта; финансов; экономического развития; стратегического планирования; сельского хозяйства и продо-

вольственных ресурсов; имущественных отношений; лесного комплекса; культуры и туризма; по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира; природных ресурсов и охраны окружающей среды; строительства и жилищно-коммунального хозяйства; топливно-энергетического комплекса и тарифного регулирования;

– Генеральный Директор ОАО «Корпорация развития Вологодской области»;

– Председатель (или его заместитель) Законодательного Собрания области и председатель постоянного комитета по вопросам местного самоуправления;

– Председатель Ассоциации «Совет муниципальных образований Вологодской области»;

– Кураторы управленческих округов;

– Главы 6 муниципальных районов области (по одному от каждого управленческого округа) и городов Вологды и Череповца. Членство глав районов в Совете устанавливается на 1 год и переходит с началом нового года к другому главе района из данного округа;

– Представители ассоциаций и союзов предпринимателей и промышленников области (2-3 человека);

– Представители научной общественности (вузов и научных учреждений региона) (3-5 человек);

– Представители (председатели) органов территориального общественного самоуправления (по одному от городов Вологды и Череповца и 2-3 от районов области) с ежегодной ротацией [22].

Главной *целью деятельности Совета* является разработка (а при необходимости и корректировка) региональной политики по развитию муниципальных образований, согласование используемых форм и методов с органами местного самоуправления. При этом приоритеты деятельности Совета должны определяться исходя из стратегических ориентиров развития региона и муниципальных образований.

К основным *функциям* данного *Совета* относятся:

1) в финансово-бюджетной сфере:

– рассмотрение вопросов и разработка мероприятий по корректировке межбюджетных отношений региона и муниципальных образований;

– выработка предложений по корректировке нормативов расходных потребностей;

– разработка подходов, анализ эффективности бюджетных расходов, обсуждение мер по ее повышению.

2) в экономической и инвестиционной сфере:

– разработка рекомендаций по реализации региональной и муниципальной инвестиционной политики (налоговых льгот, инвестиционных налоговых кредитов и т.д.);

– выработка рекомендаций и механизмов реализации проектного подхода к управлению развитием субъекта РФ и муниципалитетов;

– обсуждение возможностей реализации конкретных инвестиционных проектов в муниципальных образованиях (совместно с Корпорацией развития);

– разработка рекомендаций по использованию механизмов и инструментов реализации проектов государственно-частного и муниципально-частного партнерства;

– разработка мероприятий и проектов межмуниципального сотрудничества;

– обсуждение вопросов урегулирования отношений собственности (разграничение и собственности, передача с одного уровня на другой);

– рассмотрение вопросов оценки эффективности изменения муниципально-территориального устройства;

– рассмотрение инициатив и расстановка приоритетов финансирования объектов капитального строительства за счет средств федерального и областного бюджетов.

3) в социальной сфере (образование, культура, здравоохранение и социальная защита населения): выработка рекомендаций по оптимизации сети

учреждений социальной сферы и разработка рекомендаций по оказанию мер социальной поддержки населению.

4) в сфере развития инфраструктуры: рассмотрение вопросов, связанных с реализацией программы переселения из ветхого и аварийного жилого фонда, капитального ремонта многоквартирных домов; обсуждение вопросов функционирования и разработка рекомендаций по модернизации инфраструктуры;

5) в сфере нормативно-правового обеспечения и кадровой политики:

– разработка проектов нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации, касающихся муниципальных образований (проектов законодательных инициатив органов МСУ законодательный орган субъекта Российской Федерации) и федерации (проектов законодательных инициатив региона в Государственную Думу Российской Федерации);

– разработка мероприятий по оптимизации структуры и штатной численности органов МСУ, подходов к оценке эффективности деятельности органов МСУ;

– решение проблем, связанных с предоставлением государственных муниципальных услуг в электронном виде и в режиме «одного окна»;

– решение вопросов реализации переданных государственных полномочий;

– рассмотрение и разработка рекомендаций по развитию территориального общественного самоуправления и иных форм участия населения в местном самоуправлении;

– обсуждение региональных проектов, госпрограмм поддержки развития муниципальных образований, местного самоуправления, местных сообществ;

– выработка принципов и механизмов взаимодействия с общественными, религиозными организациями, некоммерческими организациями и политическими партиями;

– решение проблем и разработка рекомендаций по оптимизации и повышению эффективности взаимодействия органов власти субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти и муниципальных образований;

оптимизации документооборота, контроля и проверок (в части полномочий органов власти субъекта) [22].

Заседания полного состава Координационного Совета целесообразно проводить не реже 1 раза в полугодие. Кроме того, необходимо сформировать 5 постоянных рабочих групп Совета (по бюджетной политике, по экономической политике, по социальной политике, по инфраструктурному развитию, по нормативно-правовому обеспечению и кадровой политике), которые будут проводить свои заседания не реже 1 раза в квартал. При этом на любое заседание Совета могут быть приглашены все главы муниципальных районов и городских округов области и иные лица.

Решения и рекомендации, принятые Координационным советом по развитию муниципальных образований, носят рекомендательный характер для органов государственной власти региона и муниципальных образований (в части касающихся их вопросов). Деятельность совета позволит принимать более обоснованные решения во всех сферах экономики и управления, так как основой их принятий должен стать учет особенностей, потенциала и перспектив развития муниципалитетов региона.

Организационное и материально-техническое обеспечение функционирования Координационного Совета может осуществлять, например, в Вологодской области, Департамент внутренней политики Правительства области. Финансирование деятельности Совета осуществляется за счет средств областного бюджета, предусмотренных на финансирование Департамента внутренней политики Правительства области.

Одним из направлений повышения эффективности управления территориальным развитием должно стать формирование муниципально-территориального устройства, адекватного современным условиям и особенностям развития муниципалитетов. Муниципально-территориальное устройство представляет собой деление территории региона (субъекта Федерации) на муниципальные образования (или иные административно-территориальные единицы, которые являются объектом управления на мест-

ном уровне), а также процедуры преобразования муниципальных образований (объединение, разделение, изменение их статуса).

Изучение научной литературы и опыта территориальных преобразований в России позволяет сделать вывод о том, в перечень критериев определения целесообразности изменения муниципально-территориального устройства могут входить следующие:

«– низкая численность жителей поселений (менее 200 чел.), муниципальных районов и городских округов (менее 5000 чел.);

– доля полномочий МСУ поселений, реализуемых самостоятельно (без передачи на районный уровень) (критерий менее 50%);

– доля собственных (налоговых и неналоговых) доходов бюджета муниципального образования (менее 25%);

– отрицательная динамика собственных доходов бюджета в течение двух – трёх лет;

– доля расходов на общегосударственные вопросы в структуре бюджета муниципалитета (более 67%);

– соотношение кредиторской задолженности муниципального образования и собственных доходов бюджета (более 50%);

– отсутствие эффективно функционирующих крупных и средних производств, а также малых предприятий и ИП, которые вносят заметный вклад (более 33%) в формирование собственной доходной базы бюджета;

– низкий и крайне низкий уровень социально-экономического потенциала муниципального образования (по различным методикам его оценки);

– отсутствие разработанных инвестиционных проектов развития экономической и социальной сферы, которые могут быть реализованы в течение одного-трёх лет;

– отсутствие собственной возможности предоставлять основные коммунальные и социальные услуги на территории муниципального образования (отсутствие соответствующих муниципальных и частных организаций);

– наличие устойчивых кооперационных, хозяйственных, организационных и иных связей с другими муниципальными образованиями района» [17].

При этом любой из перечисленных критериев не может быть абсолютным условием для осуществления территориальных преобразований. В целях комплексной оценки состояния и перспектив развития территории необходима выработка соответствующего согласованного решения органов МСУ района и поселений, при активном участии населения органов государственной власти субъекта РФ и представителей научного сообщества.

Однако, как показал проведенный анализ основных итогов объединения поселений на примере Вологодской области, данные преобразования не позволили повысить уровень развития территорий региона. Во многом это обусловлено тем, что они проводились без детального анализа исходной ситуации и всех возможных последствий принятия таких решений. Поэтому, на наш взгляд, процедура изменения муниципально-территориального устройства должна проводиться на основе проведения комплексного исследования реальной эффективности этих процессов [17]. Алгоритм осуществления таких преобразований представлен на рисунке 3.2.



Рисунок 3.2. Алгоритм осуществления преобразований муниципально-территориального устройства в субъекте Российской Федерации

Источник: составлено автором.

Более детальное описание содержания каждого шага предложенного алгоритма осуществления преобразований муниципально-территориального устройства показано в таблице 3.3.

Таблица 3.3. Содержание этапов алгоритма осуществления преобразований муниципально-территориального устройства в субъекте Российской Федерации

№ этапа	Содержание этапа
1	Органами местного самоуправления муниципального района (городского округа), поселений совместно с органами государственной власти субъекта РФ на основе обозначенных выше критериев определяется сама целесообразность осуществления территориальных преобразований
2	Проводятся расчёты экономического и бюджетного эффекта от возможных преобразований: прогноз объёма доходов бюджета вновь образованных муниципальных образований, прогноз возможного сокращения расходов на решение вопросов местного значения в связи с формированием единой структуры управления, единой инфраструктуры и роста кадрового потенциала нового муниципалитета, а также сокращения работников органов местного самоуправления ликвидируемых поселений. Анализируются перспективы социально-экономического развития нового муниципалитета, определяются возможности привлечения инвесторов, средств вышестоящих бюджетов на реализацию проектов, направленных на решение имеющихся проблем и достижение стратегических ориентиров. Наличие данных бюджетных и экономических эффектов свидетельствует о целесообразности выбранной формы территориальных преобразований.
3	Проводится детальный анализ территориальной доступности и инфраструктурной обеспеченности планируемых к образованию новых муниципальных образований с целью необходимости обеспечения транспортной и пешей доступности его административного центра, наличия и возможности самостоятельного функционирования инфраструктуры для обеспечения полного решения всех вопросов местного значения, закреплённых за данным видом муниципального образования.
4	Определяется структура и штатная численности планируемого к формированию нового муниципального образования (муниципальных образований).
5	Принимается окончательное решение о преобразовании муниципальных образований или изменении их границ. Предварительно проводятся публичные слушания (сходы граждан) с участием жителей, представителей бизнеса, органов местного самоуправления и органов государственной власти во всех участвующих в объединении поселениях, где обсуждаются все возможности и проблемы осуществления преобразований.
6	Принимается закон субъекта РФ о преобразовании муниципальных образований, о внесении изменений в административно-территориальное устройство субъекта РФ; об установлении границ и статуса новых муниципальных образований.

№ этапа	Содержание этапа
7	Осуществляются организационные мероприятия, связанные реализацией решения о преобразовании. Назначаются выборы главы и депутатов вновь образованного муниципального образования (в случае формирования органов местного самоуправления на выборах), проводятся данные выборы, формируются органы местного самоуправления. Проводятся публичные слушания по уставу и бюджету объединенного муниципалитета. Принимается устав и бюджеты вновь образованного муниципального образования. На данном этапе необходимо решить вопросы преемства органов местного самоуправления вновь образованного муниципалитета в отношении ликвидированных местных администраций и ранее созданных органами местного самоуправления учреждений и организаций; принять бюджет муниципального образования; обеспечить государственную регистрацию администрации муниципалитета в качестве юридического лица и государственную регистрацию устава муниципального образования.
Источник: составлено автором.	

На основе предложенного алгоритма были разработаны 4 возможных варианта изменения муниципально-территориального устройства в Великоустюгском муниципальном районе Вологодской области [12]: первый – максимальное сокращение количество поселений (с 20 существующих до 5), при этом ряд городских поселений объединен с сельскими поселениями; второй – формируется 8 новых поселений, при этом также объединены ряд городских поселений с сельскими; третий – формируется также 8 новых поселений, при этом городские поселения не участвуют в объединении, все сельские поселения объединены в 5 новых поселения; четвертый – преобразование муниципального района в городской округ Великоустюгский с одновременным упразднением всех поселений района (такие преобразования стали возможны в соответствии с изменениями, внесенным в 2017 г. в 131-ФЗ).

Заключая, отметим следующее. С целью повышения скоординированности действий органов власти и управления региона и местного самоуправления, предложено создать на территории региона управленческие округа. Для обеспечения согласования интересов и более эффективного взаимодействия участников процесса регулирования внутрирегиональной дифференциации обосновано создание Координационного совета по развитию муниципальных образований. Установлено, что преобразования муниципально-

территориального устройства (целесообразность и эффективность которых может быть определена на основе предложенного алгоритма проведения анализа), позволят более полно учитывать специфику и условия развития районов в ходе регулирования внутрирегиональной дифференциации, и, тем самым, повысить эффективность управления территориальным развитием.

3.3. Программно-целевой метод в регулировании внутрирегиональной дифференциации

Существование совокупности проблем, вызванных усилением внутрирегиональной дифференциации, многообразие экономических и социальных задач, решение которых требует концентрации ограниченных ресурсов, изменяющаяся внешняя среда, сложный характер взаимодействия между субъектами регулирования обуславливают необходимость обращения к программно-целевому методу, который получил широкое распространение в России с 2000-х годов. Отметим при этом, что в настоящее время подавляющее большинство расходов федерального, регионального и местного бюджетов (более 75%) носят «программный» характер, то есть, направлены на финансирование увязанных по срокам, исполнителям, источникам финансирования и ожидаемым результатам мероприятий в рамках соответствующих государственных и муниципальных программ.

Как отмечает известный российский учёный Б.А. Райзберг, «все формы, виды деятельности, охватывающие планирование, прогнозирование, организацию, координацию на программно-целевой основе, используют общую методологию, называемую программно-целевым подходом или программно-целевым методом. Под ним понимается способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и проведения органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимоувязанных программных мер, направленных на достижение целей устранения, подавления, смягчения возникшей проблемы» [150]. Не вызывает сомнения тот факт, что снижение внутрирегиональной дифференциации пред-

ставляет собой крупную и сложную социально-экономическую проблему. «В общем виде формулу программно-целевого метода можно представить в виде логической цепочки «цели – пути – средства – организация исполнения» [150]. Основным преимуществом метода является возможность концентрации ограниченных материальных и финансовых ресурсов на решение принципиальных вопросов социально-экономического развития региона, а также возможность оценки конкретного измеримого результата профинансированных мероприятий.

Программно-целевой метод используется чаще всего в условиях наличия таких проблемных ситуаций, которые не находят своего решения в инерционном режиме функционирования и развития программируемой системы. Иначе говоря, программно-целевой способ следует использовать, если проблема не устраняется в процессе естественного функционирования системы, а, наоборот, обладает тенденцией к обострению. Вследствие этого необходимо принять специальные программные меры, сконцентрировать усилия, мобилизовать ресурсные возможности в интересах решения проблемы в течение определенного срока [150].

В федеральном законе от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дано понятие программно-целевого принципа стратегического планирования – это определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

В современных условиях получает также развитие проектный подход к управлению. Как отмечается в Докладе министерства финансов Российской Федерации [39], элементы проектного подхода должны быть инкорпорированы в программно-целевые механизмы управления бюджетными средствами, в том числе за счет определения в отдельных государственных программах

части расходов, которые должны реализовываться исключительно на проектных принципах.

Согласно федеральному закону № 172-ФЗ государственные программы субъекта Российской Федерации разрабатываются в соответствии с приоритетами социально-экономического развития, определенной стратегией социально-экономического развития субъекта Федерации с учетом отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, на период, определяемый высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В первой главе в ходе изучения опыта российских регионов в сфере территориального развития были рассмотрены примеры реализации различных государственных программ субъектов РФ, направленных на развитие соответствующих территорий и обеспечение реализации внутрирегиональной политики. Следует отметить, что эти государственные программы не носят ярко выраженного отраслевого характера, а направлены на решение комплексных задач, связанных со стимулированием развития муниципальных образований, повышением эффективности функционирования института местного самоуправления и роли населения в решении вопросов и проблем местного значения.

Для более эффективной реализации программ в процессе регулирования внутрирегиональной дифференциации предлагается разработать и принять в каждом субъекте Российской Федерации специальную государственную программу «Сбалансированное развитие территорий региона». Отличительная особенность этой программы, которая может занять свое место в числе других государственных программ субъекта Федерации, заключается в том, что она позволит объединить мероприятия не только связанные с активизацией развития муниципалитетов, но и с повышением эффективности управления на местном уровне. Основными участниками разработки и реализации этой программы становятся органы государственной власти региона,

органы местного самоуправления, Координационный совет по развитию муниципальных образований, Корпорация регионального развития.

В рамках данной программы будет предусматриваться финансирование: 1) приоритетных проектов в муниципалитетах, направленных на снижение различий в развитии муниципалитетов (прежде всего, инфраструктуры и социальной сферы); 2) мероприятий по поддержке местного самоуправления (местных инициатив, территориального общественного самоуправления и пр.); 3) мероприятий по подготовке и переподготовке кадров для органов местного самоуправления. Для каждого из трех данных направлений предусматривается отдельная подпрограмма.

В российской практике уже сформировались определенные требования к структуре и содержанию самого текста государственных и муниципальных программ. Общая характеристика программы (цель, задачи, исполнители, сроки реализации, показатели достижения целей и т.д.) находит своё отражение в паспорте программы. Паспорт предлагаемой программы «Сбалансированное развитие территорий региона» представлен в таблице 3.4. Цели и задачи данной программы и ее подпрограмм определены исходя из первоочередных задач по регулированию внутрирегиональной дифференциации.

Целевые показатели (индикаторы) государственной программы позволят оценить результативность её реализации при помощи сопоставления достигнутых значений показателей с плановыми (указанными в подпрограмме). При обосновании оптимального срока реализации программы следует принять во внимание такие моменты: во-первых, большинство существующих государственных программ в настоящее время разработаны на 5-7 лет; во-вторых, документы стратегического планирования разрабатываются, как правило, на период не менее 6 лет, (в соответствии с федеральным законом № 172-ФЗ); в-третьих, Стратегия социально-экономического развития субъекта Федерации разрабатывает на срок не менее 12 лет. Поэтому считаем, что наиболее подходящим сроком для госпрограммы «Сбалансированное развитие территорий региона» является период 6 лет с возможностью её продле-

ния ещё на 6 лет в зависимости от конкретной ситуации и масштабности проблем дифференциации в том или ином субъекте Федерации.

Таблица 3.4. Паспорт государственной программы субъекта Российской Федерации «Сбалансированное развитие территорий региона»

Составляющая паспорта программы	Содержание
Ответственный исполнитель и разработчик программы	Орган исполнительной власти, отвечающий за развитие муниципальных образований (например, в Вологодской области это Департамент внутренней политики Правительства Вологодской области)
Исполнители государственной программы	Координационный совет по развитию муниципальных образований Департамент стратегического планирования Департамент экономического развития Департамент финансов Органы МСУ муниципальных районов и городских округов
Цель госпрограммы	Создание условий для снижения внутрирегиональной дифференциации и преодоления её негативных последствий.
Задачи госпрограммы	<ol style="list-style-type: none"> 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
Подпрограммы государственной программы	<ol style="list-style-type: none"> 1. Активизация социально-экономического развития муниципальных образований 2. Поддержка и развитие местного самоуправления в субъекте РФ 3. Развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления субъекта РФ
Цели подпрограмм	<p><i>Подпрограмма 1:</i> создание условий для активизации социально-экономического развития муниципальных образований региона посредством финансирования инвестиционных проектов, а также отдельных мероприятий</p> <p><i>Подпрограмма 2:</i> создание условий для развития института местного самоуправления в регионе, повышения его роли в регулировании внутрирегиональной дифференциации, повышение качества предоставления муниципальных услуг</p> <p><i>Подпрограмма 3:</i> повышение эффективности муниципального управления, качества и эффективности управленческих процессов на основе развития кадрового потенциала органов местного самоуправления и внедрения инновационных кадровых технологий</p>

Составляющая паспорта программы	Содержание
Целевые показатели (индикаторы) государственной программы	<p><i>Подпрограмма 1:</i></p> <p>1) различия между муниципальными образованиями по основным параметрам (показателям) социально-экономического развития, раз; отставание слаборазвитых районов по показателям развития от средних значений по районам и области в целом, %;</p> <p>2) доля освоенных субсидий, предоставленных органам местного самоуправления на реализацию региональных проектов (перечислено в муниципальные бюджеты от годовых ассигнований, %);</p> <p>3) доля поддержанных проектов, в % к общему числу поданных муниципалитетами заявок.</p> <p><i>Подпрограмма 2:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – количество муниципальных образований, вступивших в процессы преобразований муниципальных образований региона; – доля граждан, принявших участие в осуществлении местного самоуправления (в том числе в деятельности территориального общественного самоуправления); – количество зарегистрированных ТОСов; – количество мероприятий и проектов, реализованных ТОСами; – количество муниципальных образований, в которых были осуществлены процедуры самообложения граждан; – количество созданных фондов местных сообществ. <p><i>Подпрограмма 3:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – численность работников органов местного самоуправления в расчёте на 10000 жителей; – доля расходов на функционирование органов местного самоуправления в структуре расходов местных бюджетов в среднем по городским округам, муниципальным районам, городским и сельским поселениям; – доля работников органов местного самоуправления, прошедших подготовку, переподготовку и повышение квалификации в соответствии с годовым планом; – количество муниципальных образований, принявших участие в конкурсе «Самое благоустроенное городское (сельское) поселение субъекта РФ»; – количество муниципальных районов и городских округов, принявших программы развития муниципальной службы; – доля населения, положительно оценивающих деятельность органов местного самоуправления.
Сроки реализации государственной программы	6-12 лет
Источники финансового обеспечения государственной программы	Средства федерального бюджета, регионального бюджета, местного бюджета, бизнеса и населения (самообложение граждан, а также доля софинансирования населения в проектах поддержки местных инициатив)
Инструменты реализации программы	Субсидии и иные межбюджетные трансферты в бюджеты муниципальных образований, самообложение граждан, государственный заказ
Источник: составлено автором.	

В рамках подпрограммы 1 «Активизация социально-экономического развития муниципальных образований» предполагается выделение муниципальным образованиям двух видов субсидий. *Первый вид* будет предусматривать приоритетную поддержку инвестиционных и социальных проектов в муниципальных районах (городских округах) с уровнем развития ниже среднего, определённым в соответствии с методикой, предложенной в параграфе 1.2, результаты апробации которой на материалах Вологодской области представлены в параграфе 2.2 (табл. 2.9; рис. 2.3). Финансовая поддержка выделяется на проекты в муниципальных образованиях со значением индекса ниже 1. Размер поддержки для j-го муниципального образования (C_j) определяется по формуле:

$$C_j = A \cdot \frac{1 - I_{\text{ср}} j}{\sum_{j=1}^m (1 - I_{\text{ср}} j)}, \quad (3.1)$$

где A – общий объём поддержки проектов на год в соответствии с подпрограммой 1; $I_{\text{ср}} j$ – значение индекса уровня социально-экономического развития j-го района области; m – число муниципальных образований со значением индекса менее 1.

Распределение первого вида субсидий по муниципальным районам Вологодской области (с учетом оценки уровня их социально-экономического развития по итогам 2015 года) при общем объёме средств на данный вид субсидий в размере 500 млн. руб. может быть следующим (табл. 3.5).

Таблица 3.5. Значения интегрального показателя уровня социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области в 2015 году и распределение первого вида субсидий между районами

Район	Значение $I_{сэр}$	Объем средств из фонда, тыс. руб.	Район	Значение $I_{сэр}$	Объем средств из фонда, тыс. руб.
Кадуйский	1,499	-	Междуреченский	0,882	23384,9
Шекснинский	1,479	-	Бабаевский	0,879	23979,4
Грязовецкий	1,333	-	Белозерский	0,874	24970,3
Вологодский	1,330	-	Устюженский	0,871	25564,8
Сокольский	1,229	-	Верховажский	0,861	27546,6
Великоустюгский	1,111	-	Вытегорский	0,845	30717,4
Нюксенский	1,094	-	Сямженский	0,843	31113,8
Тотемский	1,054	-	Усть-Кубинский	0,816	36464,5
Чагодощенский	1,037	-	Вожегодский	0,783	43004,4
Череповецкий	1,032	-	Вашкинский	0,778	43995,2
Тарногский	0,986	2774,5	Никольский	0,754	48751,5
Кирилловский	0,967	6539,8	Бабушкинский	0,713	56876,7
Харовский	0,921	15656,0	Кичм.- Городецкий	0,704	58660,3

Источник: составлено автором.

Субсидии подпрограммы 1 предназначены для долевого финансирования инвестиционных проектов по развитию (новое строительство, расширение, реконструкция, техническое перевооружение) социальной и инженерной инфраструктуры муниципальных образований, а также проектов в сфере производства с целью выравнивания уровня их социально-экономического развития.

Объем финансирования данной подпрограммы в целом с распределением по районам определяется в первом полугодии каждого года. До 1 сентября от каждого муниципального района в соответствующий уполномоченный орган государственной власти региона предоставляются проект(ы) в сфере здравоохранения, образования, социальной защиты, развития общественной инфраструктуры в пределах объема средств выделяемых по первой части фонда. Также должна быть определена обязательная доля софинансирования данных проектов из местного бюджета и внебюджетных источников (от 10 до 50%). При этом ряд проектов при наличии соответствующего обос-

нования могут финансироваться только за счёт средств Госпрограммы без софинансирования из средств местных бюджетов.

Реализуемый проект(ы) должен быть направлен на решение конкретной цели и задачи Стратегии или программы развития муниципального района, городского округа и иметь измеримый результат, выражающийся в повышении обеспеченности населения отдельными услугами, объектами инфраструктуры и т.д. В случае предоставления районом заявки по нескольким проектам выбирается наиболее качественная и результативная на основе алгоритма выявления победивших заявок.

Объем финансирования расходов закладывается в бюджете субъекта Федерации на очередной финансовый год. Распределение объёма первого вида субсидий в разрезе муниципальных образований определяется по итогам имеющейся статистической или оперативной информации у органов власти по развитию муниципальных районов области (как правило, за 1-2 года существенной динамики развития районов не наблюдается, поэтому объективное распределение средств возможно по тем данным, которые имеются).

Право на получение *второго вида субсидии* должно иметь любое муниципальное образование на конкурсной основе. Общий объём финансирования первого и второго вида субсидий из регионального бюджета может быть равным.

Согласно методическим рекомендациям Минфина РФ [114] заявительный принцип и применение программно-целевого метода при подготовке требуемого пакета технико-экономической документации означают, что муниципальные образования, выражающие желание участвовать в конкурсе на получение средств, должны в указанные сроки направить в уполномоченный орган субъекта Федерации заявку с приложением требуемого пакета документов. Этот пакет, как правило, включает в себя:

- «– бизнес-план инвестиционного проекта;
- технико-экономическое обоснование инвестиционного проекта, его проектно-сметную документацию;

– документы, подтверждающие наличие необходимых ресурсов либо возможность их приобретения для реализации проекта (договора поставки, подряда, правоустанавливающие документы на земельный участок, на котором предполагается реализовать проект, и др.)» [114].

Таким образом, финансовые средства подпрограммы 1 выделяются под конкретные мероприятия для решения определенной задачи и получения запланированного результата. Проект может включать в себя собственно инвестиционный проект или отдельные мероприятия неинвестиционного характера. При разработке проекта центральными моментами являются идентификация проблемы, на решение которой направлен данный проект, и формулирование ее в четких измеряемых показателях, обеспечивающих последующий мониторинг и оценку эффективности реализации и эффективности региональной финансовой поддержки [56].

Критерии оценки и отбора проектов и доля финансирования для разных муниципальных образований определяются соответствующим органом исполнительной государственной власти субъекта РФ. Отбор проектов, представляемых на конкурс, предлагается осуществлять с помощью следующих критериев (показателей) (табл. 3.6).

Таблица 3.6. Критерии отбора проектов для предоставления субсидий подпрограммы 1 «Активизация социально-экономического развития муниципальных образований»

Наименование критерия	Границы критерия	Балл
1. Доля внебюджетных источников в софинансировании проекта	более 50%	3
	25-50%	2
	менее 25%	1
	невозможность реализации проекта с привлечением внебюджетных источников	1
2. Доля населения муниципального образования, для которого реализация данного проекта является актуальной	более 10%	3
	5-10%	2
	менее 5%	1
3. Среднее отставание значений показателей социально-экономического развития муниципалитета, связанных с направлением реализации предлагаемого проекта, от среднего по региону уровня	более 25%	3
	10-25%	2
	менее 10%	1
4. Срок окупаемости проекта	1-3 года	3
	4-5 лет	2
	более 5 лет	1
	отсутствует (не представляется возможным определить)	1

Продолжение таблицы 3.6

Наименование критерия	Границы критерия	Балл
5. Соответствие решаемой задачи при реализации проекта целям социально-экономического развития субъекта РФ	соответствует	3
	не соответствует	0
6. Наличие разработанной проектно-сметной документации проекта	разработана	3
	на разработана	0
7. Уровень софинансирования проекта из местных бюджетов	более 5%	3
	3-5%	2
	менее 3%	1
8. Средний срок достижения среднего по региону значения показателя развития (связанного с реализацией проекта) муниципалитета посредством реализации проекта	менее 5 лет	3
	5-15 лет	2
	более 15 лет	1
9. Наличие инициативы населения (не менее 100 чел.), инициативы представительного органа муниципального образования, обосновывающей целесообразность реализации проекта	присутствует	3
	отсутствует	0
10. Соотношение показателя «расходы консолидированного бюджета муниципального района (бюджета городского округа) в расчёте на 1 жителя» со средним по региону значением	менее 100%	3
	100-105%	2
	свыше 100%	1
11. Соотношение числа созданных новых рабочих мест при реализации проекта и числа занятого в муниципалитете населения	более 0,075%	3
	0,025-0,075%	2
	менее 0,025%	1
	не предусматривалось целью проекта	1
12. Прирост налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты по итогам реализации проекта, в % от консолидированного бюджета муниципального района, бюджета городского округа	более 0,02% в год	3
	0,01-0,02% в год	2
	менее 0,01% в год	1
	не предусмотрено целями и задачами проекта	1
Источник: составлено автором.		

Проект может быть рекомендован к финансированию при получении суммарного балла не менее 18 баллов. При этом для второго вида субсидий выбираются проекты с наибольшим суммарным баллом. Обязательным условием для отбора проектов, которые будут профинансированы из подпрограммы 1, является наличие прилагаемого обоснования возможности уменьшения различий в социально-экономическом развитии муниципалитетов посредством реализации проекта, а также содержащего перечень необходимых мер на местном муниципальном и региональном уровнях, расчеты требуемых для этого финансовых ресурсов (в том числе за счет местного, федерального бюджетов и бюджетов субъектов РФ); а в отдельных случаях обоснование невозможности решения проблемы без использования средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Примерная структура распределения средств подпрограммы 1 может выглядеть следующим образом (табл. 3.7). Это распределение обусловлено наибольшей значимостью проблемы дифференциации особенно в социальной и инфраструктурной сферах, а, соответственно, созданием необходимых условий для развития человеческого потенциала и развития экономики.

Таблица 3.7. Пропорции распределения средств подпрограммы «Активизация социально-экономического развития муниципальных образований» по направлениям расходов

Направление расходов	Доля финансирования в подпрограмме
1. Поддержка социальных проектов (строительство жилья, образование, здравоохранение, проекты в сфере социальной защиты, науки, культуры)	40
2. Поддержка (строительство) объектов линейной инженерной инфраструктуры (энерго-, водо-, тепло-, газоснабжения, дороги, дорожная и транспортная инфраструктура)	30
3. Поддержка объектов производства	20
4. Поддержка проектов по экологической защите и по сохранению культурного наследия	10
Источник: составлено автором.	

На предыдущих этапах исследования было показано, что существуют проблемы развития муниципальных образований, которые могут быть решены и без финансирования со стороны субъекта РФ или муниципалитета или при минимальном его объеме на основе активного развития института местного самоуправления (в рамках таких его форм как территориальное общественное самоуправление, самообложение граждан, поддержка местных инициатив и т.д.). Это стало одним из оснований включения в *подпрограмму 2 «Поддержка и развитие местного самоуправления»* реализацию следующих мероприятий:

1. В части развития территориального общественного самоуправления и института самообложения граждан:

1.1. Предоставление иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований субъекта РФ на решение вопросов местного значения с участием средств самообложения граждан (по принципу на 1 рубль собранных средств самообложения от 1 до 5 рублей субсидии из регионального бюджета);

1.2. Развитие территориального общественного самоуправления и иных форм участия населения в решении вопросов местного значения в форме предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований на софинансирование (в соответствии с определенной методикой распределения субсидий) проектов, профинансированных ТОСами муниципальных образований; предоставления субсидий бюджетам муниципальных образований на софинансирование мероприятий по организационной, информационной, правовой, финансовой поддержке создания и деятельности органов ТОС.

1.3. Предоставление иных межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований региона на софинансирование муниципальных проектов в рамках программ поддержки местных инициатив (инициативное бюджетирование) и фондов местных сообществ.

2. Организация работ по ежеквартальному, ежегодному мониторингу и анализу социально-экономического развития муниципальных образований региона (в том числе, оценка факторов, оказывающих влияние на внутрорегиональную дифференциацию), развитию института местного самоуправления (в том числе, финансирование научно-исследовательских работ по тематике Государственной программы).

В качестве одного из мероприятий по развитию института местного самоуправления предлагается проект *«Площадка общественного диалога»*. Суть проекта заключается в том, что в каждом муниципальном районе и городском округе региона создаётся отдельный *интернет-портал* или отдельный раздел (страница) официального сайта муниципалитета, на котором происходит обсуждение проблем развития муниципального образования, формируются идеи, предлагаются проекты, мероприятия, объединяются ресурсы населения, бизнеса и власти для реализации этих проектов. Отдельно создаются разделы для городских и сельских поселений района. В рамках подпрограммы 2 на конкурсной основе могут выделяться субсидии и иные межбюджетные трансферты муниципалитетам, отдельным группам лиц, ТОСам,

фондам на реализацию мероприятий, разработанных и получивших поддержку посредством данного портала.

Координацию реализации проекта «Площадка общественного диалога» может осуществлять Общественный совет муниципального района (городского округа), представители органов местного самоуправления, местные активисты (председатели ТОСов, предприниматели, лидеры общественного мнения, представители общественных организаций и т.д.). Портал может включать в себя два основных блока.

Первый блок. Автоматизированная информационная система «Народный контроль». Она представляет собой инструмент (сервис) подачи обращений граждан в органы местного самоуправления по ключевым проблемам, вопросам развития муниципалитета, по оценке работы муниципальных служб (предприятий, учреждений), оценке деятельности органов власти и их работников. Каждый житель соответствующего муниципального образования может через сеть Интернет обратиться с претензией, предложением по решению проблем благоустройства и жизнеобеспечения своего муниципалитета (изложить суть проблемы, приложить фотографии, файлы и документы). Обращение регистрируется ответственным за работу с порталом сотрудником и перенаправляется в орган власти, учреждение, управляющую компанию и т.д. по функциональному назначению. В установленные сроки на портале размещаются результаты рассмотрения обращения.

В муниципалитетах России уже имеется эффективная практика работы таких систем, например в г. Череповце (<http://pc.cmirit.ru>), Приморском крае (<http://nk.primorsky.ru>). Затраты на внедрение такой системы в муниципальном образовании по данным «Центра муниципальных информационных ресурсов и технологий» г. Череповца (<http://www.cmirit.ru/ru/products>) не превышают 65 тыс. руб. Эта система также позволяет проводить оценку населением эффективности деятельности органов власти и учреждений муниципалитета, формировать рейтинг эффективности деятельности муниципальных учреждений.

Второй блок. Информационная система сбора идей и реализации проектов в муниципалитете. Она может включать в себя следующие направления:

1) Онлайн-голосование по вопросам и проблемам развития муниципалитета.

2) Система сбора идей (проектов) по решению проблем муниципалитета с возможностью указать суть проблемы, варианты её решения, требуемые ресурсы, источники привлечения ресурсов (финансовые средства местного бюджета, привлечение средств федерального и регионального бюджетов, предпринимателей, благотворителей и спонсоров; средства населения, различных фондов; заёмные средства; нематериальные ресурсы), участников реализации проекта и личный вклад каждого из них, этапы, сроки реализации проекта. Здесь также могут обсуждаться возможности проведения референдумов о самообложении, учреждения фондов местных сообществ, участия в региональных программах поддержки местных инициатив, различного рода фондов. Каждый проект проходит регистрацию и начинается его онлайн-обсуждение, также возможна организация круглых столов, заседаний по вопросам реализации данного проекта. Все стадии реализации проекта отображаются на портале. При этом масштабы проектов и объёмы привлекаемых средств могут быть самыми разными: от ремонта детской площадки до организации клубов по интересам, кружков и до строительства и ремонта дорог, мостов, учреждений образования и культуры и т.д.

3) Обсуждение перспектив развития, стратегических документов муниципального образования на стадии их разработки и реализации, миссии, бренда, мероприятий по формированию имиджа муниципалитета и иных маркетинговых мероприятий.

4) Контактная информация о различных сообществах муниципалитета (общественные организации, НКО, фонды, клубы по интересам, профсоюзные организации, клубы и др.).

5) Ресурс «Народный бюджет». Предоставление в доступном виде информации о местном бюджете, обсуждение приоритетов расходования средств до принятия бюджета, подача заявок на финансирование проектов поддержки местных инициатив за счёт средств местного бюджета.

6) Ресурс обсуждения планируемых мероприятий (субботники, праздники, концерты, спортивные соревнования) в муниципалитете: суть мероприятия, его участники (контактные данные организаторов), сроки, ресурсы, отчёты о проведении.

7) Информация о зарегистрированных ТОСах в муниципалитете, их проектах и результатах деятельности.

8) Актуальная (ежедневная) информация о жизни муниципалитета (мероприятиях, результатах, планах).

Успешно и эффективно функционирующим примером похожего Интернет-ресурса является Городской портал Якутска «One click Yakutsk» (<http://www.oneclickyakutsk.ru>).

Целесообразным представляется также, чтобы проект «Площадка общественного диалога» существовал бы не только в виртуальном пространстве, а стал инструментом (механизмом) коммуникации между различными группами в муниципальном образовании. Для этого необходимо проведение регулярных публичных слушаний, собраний граждан, заседаний общественного совета и рабочих групп по актуальным вопросам социально-экономического развития муниципалитета. Это позволит повысить роль непосредственно населения в управлении развитием территорий, видеть все местные проблемы и оперативно их решать, сформировать площадку для объединения интересов и ресурсов различных сторон.

Подпрограмма 3 *«Развитие кадрового потенциала местного самоуправления»* будет предусматривать реализацию следующих мероприятий.

1. В части формирования эффективной кадровой муниципальной политики:

1.1. Развитие системы повышения квалификации и профессиональной переподготовки муниципальных служащих и глав муниципальных образований.

1.2. Предоставление субсидий муниципальным образованиям на финансирование программ развития муниципальной службы (в том числе, на заключение договоров на целевое обучение между органами МСУ и студентами вузов с последующей отработкой в течение 5 лет).

1.3. Проведение работ по оптимизации структуры и штатной численности органов МСУ в соответствии с требованиями времени.

1.4. Разработка критериев оценки профессиональной служебной деятельности работников органов местного самоуправления и муниципальных учреждений и взаимоувязка их с системой оплаты труда.

2. В части стимулирования социально-экономического развития муниципальных образований:

2.1. Предоставление субсидий лучшим муниципальным районам и городским округам по итогам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления в целях стимулирования достижения наилучших значений показателей.

2.2. Реализация проекта «Команда Губернатора – муниципальный уровень» (он реализуется в Вологодской области с 2013 года).

2.3. Проведение конкурса на звание «Самое благоустроенное поселение субъекта РФ» и предоставление субсидий его победителям;

2.4. Проведение конкурса «Лучший староста населённого пункта региона» и предоставление субсидий его победителям

2.5. Разработка типовых требований к условиям и результатам оказания муниципальных услуг (выполнения муниципальных работ) на территории муниципальных образований региона.

Источниками финансирования мероприятий, проектов государственной программы субъекта Российской Федерации «Сбалансированное развитие территорий региона» будут: 1) средства федерального бюджета (участие

в соответствующих федеральных программах); 2) средства бюджета субъекта Федерации; 3) средства местных бюджетов; 4) внебюджетные источники (средства бизнеса при реализации совместных инвестиционных проектов в рамках государственно-частного и муниципально-частного партнерства, средства населения). Возможные пропорции между этими источниками суммарно по всей программе могут составить 10%, 50%, 20% и 20%, соответственно. Пропорции распределения средств между подпрограммами целесообразно установить в соотношении 70% – на первую подпрограмму (активизация развития муниципалитетов); 15% – на вторую (развитие местного самоуправления); 15% – на третью (развитие кадрового потенциала органов МСУ).

Определение приоритетных направлений, объектов, объёмов финансирования по данной Госпрограмме в разрезе муниципальных образований с возможной корректировкой на каждый год при составлении проекта регионального бюджета будет осуществляться при непосредственном участии Координационного совета по развитию муниципальных образований и соответствующих органов исполнительной власти региона.

Таким образом, доказано, что эффективным инструментом регулирования внутрирегиональной дифференциации является программно-целевой метод, использование которого предполагаем разработку и реализацию субъектом Федерации специальной государственной программы. В рамках этой программы предусмотрено финансирование проектов в муниципальных образованиях, направленных на решение ключевых проблем в их развитии и создание условий для снижения межмуниципальных различий. Обоснованы мероприятия и соответствующие источники их финансирования, связанные с поддержкой развития институтов местного самоуправления и повышением роли населения в этом процессе.

Выводы по третьей главе

1. Предложен научно-методический подход к регулированию внутрирегиональной дифференциации, основу которого составляют следующие

принципы: целенаправленности, системности, учета особенностей развития муниципалитетов, согласованности интересов, саморазвития и самоуправления, адаптированности, сбалансированности. Внедрение этого подхода открывает возможности решения комплекса экономических и социальных задач, усиления сотрудничества региональных и местных органов управления и активизации участия населения в данных процессах.

2. Определена структура механизма регулирования внутрирегиональной дифференциации, включающая следующие элементы: формы, методы и инструменты воздействия. Установлено, что многообразие инструментария позволяет осуществлять дифференцированный подход к его выбору в зависимости от особенностей муниципалитетов и факторов, влияющих на этот процесс. Аргументирована важная роль в регулировании внутрирегиональной дифференциации организационных и информационных инструментов.

3. Обоснованы преобразования в организации процесса регулирования внутрирегиональной дифференциации, главной целью которых является повышение результативности и эффективности деятельности органов власти и управления региона и местного самоуправления. Создание управленческих округов, изменения в муниципально-территориальном устройстве, становление Координационного совета будут способствовать реализации дифференцированного подхода к регулированию указанного выше процесса.

4. Доказано, что наиболее эффективным инструментом регулирования социально-экономического неравенства в рамках дифференцированного подхода является программно-целевой метод, позволяющий решать социально-экономические проблемы путем концентрации ресурсов на приоритетных направлениях. Предложена государственная программа «Сбалансированное развитие территорий региона», реализация которой открывает возможности более полного учета специфических особенностей муниципальных районов в ходе регулирующих воздействий, что, в конечном итоге, будет способствовать снижению внутрирегиональной дифференциации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложный период становления рыночного механизма в России, кризисные явления, связанные с трансформационными процессами, снижение роли государства в регулировании процессов территориального развития привели к усилению территориального социально-экономического неравенства (дифференциации). Особое значение эта проблема приобретает на внутрирегиональном уровне (на уровне муниципальных образований), что находит свое отражение в формировании проблемных территорий, увеличении различий в уровне жизни населения, миграционном оттоке квалифицированных кадров, а также в снижении экономической активности и «вымирании» целых населённых пунктов.

Невысокая финансово-экономическая самостоятельность органов местного самоуправления и недостаточность полномочий по регулированию процессов экономического развития затрудняют решение задач комплексного социально-экономического развития муниципальных образований.

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

В рамках достижения поставленной цели получены следующие основные результаты, обладающие научной новизной:

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.

Под внутрирегиональной дифференциацией в исследовании понималось явление, обусловленное множеством факторов природно-географического, экономического, политического характера и выражающее-

ся в значительных различиях муниципальных образований по основным параметрам социально-экономического развития.

Для систематизации факторов, обуславливающих дифференциацию, были предложены следующие признаки: место их возникновения (внутренние и внешние); внутреннее содержание (экономические и неэкономические); возможности управленческого воздействия (неуправляемые и управляемые); длительность воздействия (краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные); уровень управления (в зависимости от уровня органов власти, которые могут воздействовать на фактор – федеральный, региональный, муниципальный); характер воздействия на развитие муниципальных образований (прямые, косвенные); возможность прогнозирования (прогнозируемые, непрогнозируемые). Классификация факторов создает возможности более глубокого изучения причин изменения неравномерности развития территорий, позволяет сделать выбор методов воздействия соответствующих органов власти и управления более обоснованным, что делает процесс регулирования более упорядоченным и системным по своему характеру.

Проведенный анализ мировой и отечественной практики позволил установить, что существует два основных подхода к регулированию внутрирегиональной дифференциации: а) с помощью специальных методов и инструментов региональной политики, направленных на обеспечение сбалансированного пространственного развития и снижения различий между регионами и муниципалитетами; б) с помощью методов и инструментов различных видов политик (структурной, инвестиционной, налогово-бюджетной, промышленной, аграрной и т.д.), обуславливающих создание условий для развития проблемных территорий. Вместе с тем показано, что указанные подходы не позволяют в полной мере решить проблему снижения внутрирегиональной дифференциации.

2. Предложен методический подход к оценке внутрирегиональной дифференциации, позволяющей определить масштабы различий и обуславливающие их факторы, выделить группы территорий со сходными парамет-

рами развития и сформировать основу для выбора регулирующих воздействий органов государственной власти субъектов Федерации на социально-экономические процессы.

В ходе проведения обзора методических подходов к оценке внутрирегиональной дифференциации выявлено, что многие 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.

Предложенный подход позволяет решить комплекс взаимосвязанных задач:

- оценить глубину и масштабы различий по основным параметрам социально-экономического развития территорий;

- провести анализ уровней социально-экономического развития муниципалитетов и на этой основе выделить группы районов со схожими характеристиками и условиями развития;

- оценить тенденции изменения социально-экономического неравенства, обусловленные влиянием мер государственного регулирования;

- провести анализ факторов, оказывающих влияние на внутрирегиональную дифференциацию

Универсальный характер подхода заключается в том, что предполагает возможность его применения в любом субъекте РФ и для любых типов территорий, используя при этом данные государственной статистики и экспертных оценок.

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.

Установлено, что за период с 1991 по 2013 гг. увеличился разрыв муниципальных районов области по среднему душевому объёму промышленного производства с 30 раз до 734 раз, в 2015 г. различия между районами по объёму отгрузки продукции составили 29 раз; за 1991-2015 гг. увеличился разрыв по объёму производства сельхозпродукции – с 2,5 до 50 раз и 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.

Выявлено усиление концентрации 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% объёма сельскохозяйственной продукции. Это привело к увеличению миграции из периферийных районов.

Анализ уровня социально-экономического развития муниципальных образований позволили обосновать и выделить группы районов со сходными характеристиками, что подтвердило наличие внутрирегиональной дифференциации. В ходе исследования показано, что уровень развития большинства районов области существенно не изменился, практически половина районов относится к группе с низким уровнем развития.

Выявлены основные факторы, влияющие на внутрирегиональную дифференциацию, это: экономико-географическое положение (в том числе удалённость района от крупных городов) и социально-экономический потенциал муниципалитета, пространственная и отраслевая структура хозяйства, уровень развития человеческого капитала, уровень развития производственной и социальной инфраструктуры, несовершенство федеральной и региональной нормативно-правовой базы, низкая эффективность управления территориальным развитием и взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, недостаточные возможности орга-

нов местного самоуправления по решению имеющихся проблем и управлению развитием муниципалитета.

Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований, основу которой составили данные анкетного опроса глав муниципалитетов Вологодской области, подтвердила влияние таких внутренних факторов, как: недостаточная эффективность взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления и отсутствие дифференцированного подхода к мерам господдержки территорий с разным уровнем и особенностями развития. В ходе проверки концепции β -конвергенции на материалах Вологодской области было установлено, что в условиях действующей системы управления территориальным развитием различия между муниципалитетами региона по ключевым параметрам экономического развития и по ряду социальных параметров будут только увеличиваться.

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 диссертационном исследовании предложен научно-методический подход, основу которого составляют принципы целенаправленности, системности, учета особенностей развития муниципалитета, согласованности интересов, саморазвития и самоуправления, адаптированности и сбалансированности. Достижение главной цели регулирования, направленной на создание условий для снижения внутрирегиональной дифференциации и преодоления её негативных последствий, предполагает реализацию ряда взаимосвязанных задач. Определена структура механизма, в состав которого входят формы, методы, инструменты регулирования социально-экономических процессов в муниципальных образованиях, направленные на создание стимулов, условий

для саморазвития муниципальных образований, снижения различий в уровнях социально-экономического развития.

Установлено, что выбор инструментов регулирующего воздействия требует обязательного учета демографических, географических, экономических, социальных особенностей муниципальных районов. Это позволяет определить приоритетные направления и инструменты регулирующего воздействия для каждой группы районов, исходя из уровней их развития.

Для районов с высоким уровнем приоритетным является создание стимулов для обеспечения саморазвития данных территорий и формирования на их основе «точек роста» регионального значения (в том числе, генерации и распространения инноваций) и выведение их на бездотационность для обеспечения большей финансовой самостоятельности и перспектив устойчивого роста и др.; для районов со средним уровнем – создание условий для диверсификации (реструктуризации) экономики муниципалитета и проведение оценки потенциала и выявление неиспользуемых резервов развития муниципалитета и др.; для районов с низким уровнем – обеспечение гарантированного предоставления необходимого минимума инфраструктурных и социальных услуг для проживающего населения (в том числе развитие дорожной и транспортной инфраструктуры), сохранения и развития имеющихся производств и создание условий для открытия новых производств с более комплексным и эффективным использованием всех имеющихся ресурсов развития, установление ответственности органов местного самоуправления за использование средств государственной поддержки и достижение результатов, предусмотренных стратегиями и программами развития региона и муниципалитетов и др.

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.

С целью повышения скоординированности действий органов власти и управления региона и местного самоуправления, предложено создать на территории региона управленческие округа. Для обеспечения согласования интересов и более эффективного взаимодействия участников процесса регулирования внутрирегиональной дифференциации обосновано создание Координационного совета по развитию муниципальных образований. Установлено, что преобразования муниципально-территориального устройства, позволят более полно учитывать специфику и условия развития районов в ходе регулирования внутрирегиональной дифференциации, и, тем самым, повысить эффективность управления территориальным развитием.

В диссертации доказано, что использование программно-целевого метода позволит обеспечить взаимодействие и взаимосвязь органов власти различного уровня и системный характер мероприятий, направленным на достижение конкретных целей и задач по регулированию внутрирегиональной дифференциации.

Предложено разработать и принять на уровне субъекта РФ государственную программу «Сбалансированное развитие территорий региона», главная цель которой заключается в создании условий для снижения внутрирегиональной дифференциации и преодоления ее негативных последствий. Определены задачи, решение которых необходимо для достижения указанной цели:

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 программы. 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).

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), направленных на повышение обеспеченности населения отдельными услугами, объектами инфраструктуры и т.д.; второй вид субсидий (на конкурсной основе) – на поддержку актуальных проектов, связанных с развитием муниципалитетов.

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.

Кроме того, показано, что одним из условий решения проблем внутри-региональной 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.

Таким образом, в ходе исследования развиты теоретико-методические основы исследования внутрирегиональной дифференциации, обоснован комплекс мероприятий, которые позволят обеспечить преодоление последствий дифференциации развития муниципальных образований, снизить масштабы и остроту данной проблемы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>
2. Бачлер, Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе [Электронный ресурс] / Дж. Бачлер. – Режим доступа: http://www.politanaliz.ru/articles_501.html
3. Болотов, Д.А. Межмуниципальное международное сотрудничество как способ совершенствования государственного и муниципального управления: опыт Ленинградской области [Текст] / Д.А. Болотов, Н.В. Межевич // Вестник факультета управления СПбГЭУ. – 2017. – № 1-1. – С. 105-109.
4. Большаков, С.Н. Политика регионального экономического развития: методы и механизмы [Текст] / С.Н. Большаков. – Москва, 2005. – 100 с.
5. Боровая, С.Л. Методика оценки дифференциации социально-экономического развития региона [Текст] / С.Л. Боровая, Е.С. Губанова // Регионология. – 2008. – № 1 (62). – С. 77-84.
6. 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. – Т. 11. – № 1. – С. 132-147. – DOI: 10.15838/esc.2018.1.55.9
7. В Алтайском крае ведется целенаправленная работа по развитию управленческих округов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Алтайского края. – Режим доступа: http://www.altairegion22.ru/region_news/v-altaiskom-krae-vedetsya-tselenapravlennoy-rabota-po-razvitiyu-upravlencheskih-okrugov_232192.html
8. Волльманн, Х. Пути развития муниципальных систем стран Европейского Союза и стимулы к реформам [Текст] / Х. Волльманн // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 3 (83). – С. 287–301.

9. Воробьев, Д.Н. Регулирование асимметрии социально-экономического развития муниципальных образований региона [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Д.Н. Воробьев. Екатеринбург: 2006. – 207 с.

10. Воронов, В.В. Конвергенция регионов Европейского союза: особенности и оценка [Текст] / В.В. Воронов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – № 6. – С. 85-99. – DOI: 10.15838/esc/2014.6.36.7

11. Ворошилов, Н. Типологизация регионов России по уровню социально-экономического развития [Текст] / Н. Ворошилов // Научные основы резервов роста и модернизации экономики: материалы III Форума молодых ученых-экономистов / под общей редакцией д.э.н. Садыкова А.М. – Ташкент : IFMR, 2014. – 346-351.

12. Ворошилов, Н.В. Возможности и перспективы саморазвития муниципальных образований [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2017. – № 4 (90). – С. 79-95.

13. 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.

14. 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: 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.

15. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития территорий как важнейшая проблема региональной политики [Текст] / Н.В. Ворошилов // Пространственные факторы инновационной модернизации

ции экономики: материалы Всерос. науч.-практ. конф., г. Санкт-Петербург, 25-26 июня 2013 г. – СПб. : ГУАП, 2013. – С. 13-18.

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.

17. Ворошилов, Н.В. Муниципально-территориальное устройство в России: адаптация к разнообразию [Электронный ресурс] / Н.В. Ворошилов // Вопросы территориального развития. – 2017. – № 2 (37). – Режим доступа: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/2202>

18. 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.

19. 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. – DOI: 10.15838/esc/2014.6.36.5.

20. 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.

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

22. 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.

23. 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.

24. 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>

25. Ворошилов, Н.В. Управление развитием территорий: проблемы и методическое обеспечение [Текст] / Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2015. – № 6 (80). – С. 171-185.

26. Гаджиев, Т.М. Преодоление неравномерности территориального развития экономики депрессивного региона на основе целевых программ (на примере Республики Дагестан [Текст] : автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.05 / Т.М. Гаджиев. – Махачкала, 2004. – 23 с.

27. Галдин, М.В. Методические подходы к выявлению асимметрии социально-экономического развития муниципальных образований региона (на примере Омской области) [Текст] : дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.05 / М.А. Галдин. – Омск : ВЗФЭФ, 2004. – 197 с.

28. Гатауллин, Р.Ф. Сущность, специфика и основные факторы поляризации территориальных систем [Текст] / Р.Ф. Гатауллин, А.Г. Каримов, С.Ш. Аслаева // Фундаментальные исследования. – 2017. – № 4-2. – С. 339-343.

29. Гафарова, Е.А. Эконометрическое моделирование развития муниципальных образований региона с учетом их неоднородности (на примере Республики Башкортостан) [Текст] / Е.А. Гафарова // Вопросы статистики. – 2017. – № 4. – С. 54-63.

30. Государственное регулирование экономики [Текст]: учеб. пособие для вузов / Т.Г. Морозова, Ю.М. Дурдыев, В.Ф. Тихонов и др.; под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 255 с.

31. Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики [Текст] : учебник для вузов. – 3-е изд. / А.Г. Гранберг. – М. : ГУ ВШЭ, 2003. – 495 с.

32. Гринчель, Б.М. Измерение динамики агломерационных процессов в региональной экономике [Текст] / Б.М. Гринчель, А.А. Антонова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 5 (23). – С. 79-90.

33. Гринчель, Б.М. Методология построения типологий регионов России в контексте конкурентного потенциала [Текст] / Б.М. Гринчель, Е.А. Назарова // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2015. – № 3 (48). – С. 40-60.

34. Гришина, Е. Неравномерность развития муниципальных образований [Текст] / Е. Гришина, А. Александрова // Вопросы экономики. – 2005. – № 8. – С. 97-105.

35. Губанова, Е.С. Формирование и реализация региональной инвестиционной политики [Текст] / Е.С. Губанова. – Вологда: Легия, 2007. – 300 с.

36. Гутникова, Е.А. Социально-экономическое развитие муниципальных районов Вологодской области в 2000-2010 годах [Текст] / Е.А. Гутникова, А.Н. Чекавинский, Н.В. Ворошилов // Проблемы развития территории. – 2012. – № 61. – С. 23-34.

37. Дифференциация социально-экономического развития районов Вологодской области и формирование эффективных территориальных агломераций [Текст] : заключительный отчет о НИР / исполн. В.А. Ильин, Т.В. Ускова, С.А. Селякова, Р.Ю. Малышев. – Вологда, 2006. – 133 с.

38. Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Администрации Южного управленческого округа Свердловской области на 2013-2015 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.midural.ru/files/UO/doklad/doklad_yuo_2013_2015.pdf.

39. Доклад об основных направлениях повышения эффективности расходов федерального бюджета [Электронный ресурс] / Министерство финансов Российской Федерации. – М., 2015. – 124 с. – Режим доступа:

https://www.minfin.ru/common/upload/library/2015/07/main/doklad_ob_osnovnykh_napravleniyakh_povysheniya_effektivnosti_raskhodov_federalnogo_budzheta.pdf

40. Домашенко, А.А. Инструментарий оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований в регионах России [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.05 / А.А. Домашенко. – Волгоград, 2007. – 25 с.

41. Ермакова, Н.А. Типологии регионов для целей региональной политики [Текст] : учеб. пособие / Н.А. Ермакова, А.Т. Калоева. – СПб. : Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 65 с.

42. Ефремов, К.И. Методика проведения комплексной рейтинговой оценки социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области [Текст] / К.И. Ефремов, Е.И. Георгадзе // Вопросы статистики. – 2002. – № 2. – С. 61-63.

43. Жихаревич, Б.С. Институциональное измерение регионального социально-экономического пространства: подход к исследованию [Текст] / Б.С. Жихаревич // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2011. – № 45. – С. 46-50.

44. Жихаревич, Б.С. Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне [Текст] / Б.С. Жихаревич // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 4 (76). – С. 235-256.

45. Зубаревич, Н. Социально-экономическое развитие регионов: мифы и реалии выравнивания [Текст] / Н. Зубаревич // SPERO. – 2008. – № 9. – С. 7–22.

46. Зубаревич, Н.В. Регионы России: неравенство, кризис, модернизация [Текст] / Н.В. Зубаревич. – М.: Независимый институт социальной политики, 2010. – 160 с.

47. Зябирова, С.Ф. Формирование механизма выравнивания региональной социально-экономической дифференциации [Текст]: автореф. дис. на со-

иск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.05 / С.В. Зябирова. – Чебоксары, 2012. – 24 с.

48. Ильин, В. Методы преодоления пространственной социально-экономической дифференциации [Текст] / В. Ильин, Т. Ускова // Федерализм. – 2012. – № 3. – С. 7-18.

49. Инвестиционный климат регионов – 2017 [Электронный ресурс] // Рейтинговое агентство «Эксперт РА». – Режим доступа: <https://raexpert.ru/ratings/regions/2017/att1>

50. Инструментарий и технологии моделирования развития территориальных систем регионального и муниципального уровней [Текст]: монография / под ред. д-р экон. наук, проф. Д. А. Гайнанова. – Уфа, ИСЭИ УНЦ РАН, 2014. – 252 с.

51. Интернет портал территориального общественного самоуправления Архангельской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.tos29.ru/>

52. Итоги V ежегодного рейтинга инвестиционной привлекательности регионов России [Электронный ресурс] // Национальное рейтинговое агентство. – Режим доступа: http://www.ranational.ru/sites/default/files/analitic_article/Инвестрегионы%202017.pdf

53. Каргинова, В.В. Подход к оценке системных рисков на основе исследования фазовых изменений экономического пространства [Текст] / В.В. Каргинова, О.В. Толстогузов // Фундаментальные исследования. – 2018. – № 1. – С. 76-80.

54. Квадрициус, Н.В. Реформа местного самоуправления – опыт реализации [Текст] / Н.В. Квадрициус, А.М. Ходачек // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2004. – № 4. – С. 41-46.

55. Клейнер, Г.Б. Эволюция институциональных систем [Текст] / Г.Б. Клейнер. – М.: Наука, 2004. – 240 с.

56. Климанов, В.В. Фонды регионального развития как инструмент оказания финансовой помощи местным бюджетам [Текст] / В.В. Климанов, Б.В. Сычев // Регион: экономика и социология. – 2005. – № 4. – С. 28-42.

57. Климова, Н.И. Фонд муниципального развития: от политики выравнивания к стимулированию социально-экономического развития [Текст] / Н.И. Климова, М.М. Низамутдинов, М. Н. Курмышова, И.В. Осипова И. В. // Проблемы современной экономики. – 2006. – № 3-4. – С. 354-359.

58. Клисторин, В.И. Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований [Текст] / В.И. Клисторин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41-54.

59. Когут, А.Е. Информационные основы регионального социально-экономического мониторинга [Текст] / А.Е. Когут, В.Е. Рохчин. – СПб.: ИЭСП РАН, 1995. – 142 с.

60. Колесниченко, Е.А. Концепция снижения дифференциации развития национального регионального пространства [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. д-ра экон. наук: 08.00.05 / Е.А. Колесниченко. – Тамбов, 2009. – 47 с.

61. Колечков, Д.В. Валовой муниципальный продукт в управлении экономикой (на примере Республики Коми) [Текст] / Д.В. Колечков // Проблемы прогнозирования. – 2014. – № 5. – С. 125-139.

62. Коломак, Е.А. Межрегиональное неравенство в России: экономический и социальный аспекты [Текст] / Е.А. Коломак // Пространственная экономика. – 2010. – № 1. – С. 26-35.

63. Коломак, Е.А. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии [Текст] / Е.А. Коломак // Вопросы экономики. – 2013. – № 2. – С. 132-150.

64. Комплексное исследование социально-экономического пространства регионов России на основе институционального анализа [Текст]: монография / под ред. С.В. Кузнецова. – СПб.: ГУАП, 2017. – 425 с.

65. Концепция региональной целевой программы социально-экономического развития северных территорий Республики Карелия на пе-

риод 2011–2015 гг. [Текст] / ИЭ КарНЦ РАН ; под общей ред. А.И. Шишкина. – Петрозаводск : КарНЦ РАН, 2011. – 98 с.

66. Коршунов, И.В. Анализ проблем структурной инновационной модернизации экономики промышленных моногородов регионов России [Текст] / И.В. Коршунов, А.Д. Шматко // Проблемы современной экономики. – 2015. – № 2 (54). – С. 217-219.

67. Кочеткова, Н.В. Теоретические подходы к систематизации факторов социально-экономической дифференциации региона [Текст] / Н.В. Кочеткова // Культура народов Причерноморья. – 2011. – № 218. – С.109-112.

68. Кривошей, В.А. Факторы региональной дифференциации уровня и качества жизни населения [Электронный ресурс] / В.А. Кривошей, Н.В. Школкина // Российский экономический интернет-журнал. – 2013. – Режим доступа: <http://www.e-rej.ru/upload/iblock/028/02884340b13bcf9e9cfdcfb1a9a539f8.pdf>

69. Кругман, П. Международная экономика: теория и политика [Текст] / П. Р. Кругман, М. Обстфельд; пер. с англ. 5-го межд. изд. – СПб.: Питер, 2004. – 832 с.

70. Кузнецов, С. Региональная политика государства: поиск научных основ [Текст] / С. Кузнецов, Н. Межевич // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – № 8. – С. 8-15.

71. Кузнецов, С.В. Вопросы теории территориально-политической и хозяйственной организации пространства [Текст] / С.В. Кузнецов, Н.М. Межевич // Экономика и управление. – 2015. – № 9 (119). – С. 8-13.

72. Кузнецов, С.В. Национальные приоритеты в стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа [Текст] / С.В. Кузнецов // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2016. – № 1 (50). – С. 123-133.

73. Кузнецов, С.В. Проблемы реструктуризации экономик монопрофильных городов Арктической зоны России [Текст] / С.В. Кузнецов // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2014. – № 3 (40). – С. 25-29.

74. Кузнецов, С.В. Экономическое пространство. Теория и практика [Текст]: монография / С. В. Кузнецов, Н. М. Межевич; Российская акад. наук, Ин-т проблем региональной экономики. – Санкт-Петербург, 2012. – 149 с.

75. Кузнецова, О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности [Текст] / О.В. Кузнецова. – М.: ЛИБРОКОМ, 2013. – 392 с.

76. Кузнецова, О.В. Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития [Текст] / О.В. Кузнецова // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – № 4. – Том 2. – С. 6-23.

77. Кузнецова, О.В. Типология факторов социально-экономического развития регионов России [Текст] / О.В. Кузнецова // Вестник Московского университета. Серия 5: География. – 2014. – № 2. – С. 3-8.

78. Куликова, Е.И. Проблема нивелирования негативного воздействия факторов дифференциации на социально-экономическую систему регионов [Текст] / Е.И. Куликова // Евразийское научное обозрение. – 2015. – Том 2. – № 5 (5). – С. 106-109.

79. Лавровский, Б.Л. Региональная политика выравнивания в ЕС: новейшие тенденции [Текст] / Б. Л. Лавровский, И. А. Мурзов, А. В. Тягнибеда, Е. В. Уварова // Пространственная экономика. – 2011. – № 1. – С. 30-48.

80. Лавровский, Б.Л. Территориальная дифференциация и подходы к ее ослаблению в Российской Федерации [Текст] / Б.Л. Лавровский // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2003. – Т. 7. – № 4. – С. 524–537.

81. Ларина, Т.Н. Методология статистического исследования социального развития сельских муниципальных районов [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. д-ра экон. наук: 08.00.12 / Т.Н. Ларина. – Оренбург, 2010. – 41 с.

82. Латышева, М.А. Эконометрическое моделирование неравенства социально-экономического развития регионов РФ [Текст] : дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.13 / М.А. Латышева. – Воронеж, 2010. – 195с.

83. Лексин, В.Н. Государство и регионы: теория и практика государственного регулирования территориального развития [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – М.: ЛКИ, 2007. – 368 с.

84. Мантино, Ф. Сельское развитие в Европе: политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней [Текст] / Ф. Мантино; пер. с итал. И. Храмовой – Инвестиционный центр ФАО, 2010. – 272 с.

85. Мартин, Ф. География неравенства в Европе [Текст] / Ф. Мартин // SPERO. – 2008. – № 9. – С. 125-140.

86. Межевич, Н.М. Значение европейского опыта региональной политики для анализа неоднородности российского экономического пространства [Текст] / Н.М. Межевич, А.А. Жабрев // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Серия: Теория и практика управления. – 2014. – № 12 (17). – С. 57-62.

87. Межевич, Н.М. Межмуниципальное сотрудничество в российском законодательстве о местном самоуправлении [Текст] / Н.М. Межевич // Управленческое консультирование. – 2006. – № 3 (23). – С. 59-66.

88. Межевич, Н.М. Региональная дифференциация – фактор социально-экономического развития регионов [Текст] / Н.М. Межевич, А.А. Жабрев // Экономика и управление. – 2011. – № 5 (67). – С. 159-158.

89. Мельников, Р.М. Проблемы теории и практики государственного регулирования экономического развития регионов [Текст] : монография / Р.М. Мельников. – М. : Изд-во РАГС, 2006. – 199 с.

90. Мерсиянова, И.В. Фонды местных сообществ в России [Текст] / И.В. Мерсиянова, И.И. Солодова ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2009. – 154 с. – (Мониторинг гражданского общества. Вып. IV).

91. Местная экономическая политика в России: очерк становления и трансформации (1995-2005 гг.) [Текст] / Б.С. Жихаревич, Н.Б. Жунда, О.В. Русецкая и др. – М.: Моск. общественный науч. фонд, 2006. – 152 с.

92. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования [Текст]: итоговый доклад. – М.: Экон-Информ, 2009. – 524 с.

93. Методика комплексной оценки муниципальных районов и городских округов Кировской области по уровню и темпам социально-экономического развития [Электронный ресурс]: постановление Правительства Кировской области от 13.06.2006 № 62/130 // КонсультантПлюс.

94. Методические рекомендации по выявлению внутрирегиональной асимметрии в субъектах Федерации с целью определения путей сокращения ее в рамках государственной региональной экономической политики [Текст] / М.К. Бандман, В.В. Воробьева, Т.Н. Есикова, В.Д. Ионова, М.А. Малиновская. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2000. – 72 с.

95. Минакир, П.А. Мнимые и реальные диспропорции экономического пространства [Текст] / П.А. Минакир // Пространственная экономика. – 2008. – № 4. – С. 5-18.

96. Митрошин, А.А. Методы оценки качества жизни населения и социально-экономической дифференциации территорий (на примере Московской области) [Текст] : автореф. дис. на соиск. уч. ст. к.э.н.: 08.00.05 / А.А. Митрошин. – М., 2013. – 23 с.

97. Мищенко, И.В. Сочетание «стимулирующей» и «выравнивающей» региональной политики в целях устойчивого развития региона (на материалах Алтайского края) [Текст] / И.В. Мищенко // Научный эксперт. – 2012. – 10. – С. 64-68.

98. Морошкина, М.В. Анализ межрегиональной дифференциации в приграничной зоне России и Финляндии [Текст] / М.В. Морошкина // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2016. – № 2 (49). – С. 20-29.

99. Морошкина, М.В. Дифференциация российских регионов по уровню экономического развития [Текст] / М.В. Морошкина // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 4 (157). – С. 109-114.

100. Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели 2000-2016 [Текст]: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2017. – 293 с.

101. Муниципальные районы и городские округа Вологодской области. Социально-экономические показатели. 2000-2015 [Текст]: стат. сборник. / Вологдастат. – Вологда, 2016. – 308 с.

102. Некрасов, Н.Н. Региональная экономика: Теория, проблемы и методы [Текст]. – 2-е изд. / Н.Н. Некрасов. – М.: Экономика, 1978. – 344 с.

103. Николаев, И. Экономическая дифференциация регионов: оценки, динамика, сравнение (Россия и другие страны) [Текст] / И. Николаев, О. Точилкина // Общество и экономика. – 2011. – № 10. – С. 23-49.

104. Никонова, И.А. Оценка эффективности деятельности институтов развития [Электронный ресурс] / И.А. Никонова // Промышленные ведомости. – 2009. – № 11-12 (ноябрь–декабрь). – Режим доступа: <http://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=1791&nomer=62>

105. Новый взгляд на экономическую географию [Электронный ресурс]: обзор / Всемирный Банк. – Вашингтон, округ Колумбия, 2008. – 48 с. – Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2009/Resources/4231006-1225840759068/WDR09_OVERVIEW_RU_Web.pdf

106. Норт, Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики [Текст]: пер. с англ. / Д. Норт, под ред. Б.З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.

107. О внедрении предметно-зонального (проблемно-объектного) метода государственного управления [Электронный ресурс]: постановление Администрации Алтайского края от 3 сентября 2009 г. № 383 // КонсультантПлюс.

108. О Восточном управленческом округе [Электронный ресурс]: областной закон Свердловской области от 20 мая 1997 г. № 32-ОЗ // КонсультантПлюс.

109. О государственной программе «Экономическое развитие Вологодской области на 2014-2020 годы» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Вологодской области от 28 октября 2013 г. № 1111 // КонсультантПлюс.

110. О ежеквартальном мониторинге эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области [Электронный ресурс]: постановление Администрации Волгоградской области от 9 августа 2010 г. № 353-п // КонсультантПлюс.

111. О межбюджетных трансфертах в Вологодской области [Электронный ресурс]: закон Вологодской области от 6 декабря 2013 г. № 3222-ОЗ (ред. от 14.12.2017) // КонсультантПлюс.

112. О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [Электронный ресурс]: постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 // КонсультантПлюс.

113. О методике комплексной оценки уровня социально-экономического развития муниципальных районов и городских округов Воронежской области [Электронный ресурс]: постановление Администрации Воронежской области от 16 мая 2007 г. № 402 // КонсультантПлюс.

114. О Методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям по регулированию межбюджетных отношений [Электронный ресурс]: приказ Минфина РФ от 27.08.2004 № 243 // КонсультантПлюс.

115. О результатах применения самообложения граждан на территории Пермского края в 2011-2014 гг.: брошюра [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства территориального развития Пермского края. – Режим доступа: <http://minter.permkrai.ru/index/getfile/id/250/>

116. О' Салливан, А. Экономика города [Текст] / А. О' Салливан. – 4 изд.: Пер. с англ. – М.: ИНФРА-М, 2002. – XXVI, 706 с. – (Серия «Университетский учебник»).

117. О среднесрочной комплексной программе социально-экономического развития Северо-Восточных районов республики Башкортостан на 2011-2015 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Башкортостан от 9 ноября 2011 года № 395 // КонсультантПлюс.

118. О среднесрочной комплексной программе экономического развития Зауралья на 2011-2015 годы [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Республики Башкортостан от 24 февраля 2011 года № 38 // КонсультантПлюс.

119. О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области от 17 октября 2016 г. № 920 // КонсультантПлюс.

120. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // КонсультантПлюс.

121. О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 11 октября 2001 г. № 717 // КонсультантПлюс.

122. О формах, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]: закон Санкт-Петербурга от 21 ноября 2007 г. № 538-110 // КонсультантПлюс.

123. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федеральный закон от 6 октября 2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018) // КонсультантПлюс.

124. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс]: Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 // КонсультантПлюс.

125. Об утверждении государственной программы Пермского края «Региональная политика и развитие территорий» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пермского края от 1 октября 2013 г. № 1305-п // КонсультантПлюс

126. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 // КонсультантПлюс.

127. Объединение субъектов РФ: за и против [Текст] / С.С. Артоболевский, О.И. Вендина, Е.Ш. Гонтмахер, Н.В. Зубаревич, А.В. Кынев ; под. ред. С.С. Артоболевского, Е.Ш. Гонтмахера. – М. : ПРИОР, 2010. – 175 с.

128. Оптимизация территориальных систем [Текст] / под редакцией д.э.н. Суспицына С.А. – Новосибирск, 2010. – 632 с.

129. Орешин, В.П. Региональная экономика и управление [Текст]: учебник / Г.Г. Фетисов, В.П. Орешин. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 416 с.

130. Основные итоги реализации в 2011 году проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области // Официальный сайт Правительства Кировской области. – Режим доступа: <http://www.kirovreg.ru/social/ppmi/itog.php>

131. Основные направления преодоления диспропорций социально-экономического развития регионов России [Текст]: сборник материалов / под общей редакцией доктора социологических наук В.В. Маркина, кандидата юридических наук С.Л. Краснорядцева. – М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2008. – 166 с.

132. Официальный портал Правительства Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vologda-oblast.ru/>

133. Официальный сайт Губернатора Вологодской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://okuvshinnikov.ru>

134. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.gks.ru

135. Оценка и направления повышения эффективности региональной политики по управлению развитием муниципальных образований [Текст]: отчет о НИР / исполн. Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, А.Н. Чекавинский. – Вологда, 2013. – 167 с. – Инв. № 02201454075.

136. Пилясов, А.Н. И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания [Текст] / А.Н. Пилясов. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009. – 544 с.

137. Плякин, А. В. Пространственный анализ неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований в геоинформационной системе [Текст]: монография / А.В. Плякин, Е.А. Орехова. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2012. – 140 с.

138. Победин, А.А. Политика регулирования внутрирегиональной дифференциации социально-экономического развития (на примере Свердловской области) [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.05 / А.А. Победин. – Екатеринбург, 2008. – 24 с.

139. Поздняков, А. Политика регионального выравнивания (основные подходы и принципы) [Текст] / А. Поздняков, Б. Лавровский, В. Масаков // Вопросы экономики. – 2000. – № 10. – 74-91.

140. Полтавский, П.А. Институциональный подход к государственному регулированию деятельности в инновационной сфере [Текст] / П.А. Полтавский // Вестник Челябинского государственного университета. Экономика. – 2010. – Вып. 25, №5(186). – С. 13-17.

141. Полтерович, В.М. Трансплантация экономических институтов [Текст] / В.М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24–50.

142. Польшнев, А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования [Текст] / А.О. Польшнев. – 2-е изд. – М.: Едиториал УРСС, 2011. – 208 с.

143. Постникова, Е.А. Новейшие тенденции регионального развития: некоторые фрагменты [Текст] / Е.А. Постникова, Е.А. Шильцин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 67-86.

144. Проект СИРЕНА: методы измерения и оценки региональной асимметрии [Текст] / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2002. – 248 с.

145. Пространственные аспекты развития региона [Текст] / В.А. Ильин, М.Ф. Сычев, К.А. Гулин; под ред. В.А. Ильина. – Вологда: ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2008. – 298 с.

146. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента внутренней политики Правительства Вологодской области за 2015 год [Электронный ресурс] / Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka3/zorin_2.pdf

147. Публичный доклад о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2015 год [Электронный ресурс] / Сайт Губернатора Вологодской области. – Режим доступа: http://okuvshinnikov.ru/files/ocenka3/artamonova_22_01.pdf

148. Путь в XXI век (стратегические проблемы и перспективы российской экономики)» [Текст] / под ред. Д.С. Львова. – М.: Экономика, МОНФ, 1999.

149. Пчелинцев, О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития [Текст] / О.С. Пчелинцев. – М. : Наука, 2004. – 258 с.

150. Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление [Текст]: учебник для вузов по экономическим специальностям и направлениям / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002 . – 428 с.

151. Районы Вологодской области. 1990-1999 годы [Текст]: стат. сб. / Вологдастат. – Вологда, 2000. – 374 с.

152. Региональная политика России: адаптация к разнообразию [Текст]: аналит. докл. / [Г.А. Сатаров и др.]; под общей редакцией Г.А. Сатарова. – М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. – 190 с.

153. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии [Текст] / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.

154. Региональная экономика [Текст] : учебник / под ред. В.И. Видяпина и М.В. Степанова. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 666 с.

155. Региональная экономика: учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям [Текст] / [Т.Г. Морозова и др.]; Под ред. проф. Т.Г. Морозовой. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 527 с. – (Серия «Золотой фонд российских учебников»).

156. Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 5 [Текст] / Г.И. Абдрахманова, П.Д. Бахтин, Л.М. Гохберг и др.; под ред. Л.М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2017. – 260 с.

157. Рейтинг регионов (методические подходы к сравнительной оценке социально-экономического развития субъектов Российской Федерации) [Текст]. – М.: Издательство «Государственное научное учреждение «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты Российской Федерации», 2009. – 155 с.

158. Рейтинг социально-экономического положения субъектов РФ. Итоги 2016 года [Электронный ресурс] // РИА Рейтинг. – Режим доступа: http://vid1.rian.ru/ig/ratings/rating_regions_2017.pdf

159. Россия. Пространственное развитие [Электронный ресурс] / В. Глазычев, П. Щедровицкий // Стратег.Ру. – Режим доступа: <http://stra.teg.ru/library/32/1>

160. Самарина, В.П. Совершенствование методологии управления социально-экономическим развитием проблемных регионов России [Текст]: ав-

тореф. дис. на соиск. уч. ст. д-ра экон. наук: 08.00.05 / В.П. Самарина. – Москва, 2010. – 40 с.

161. Селиверстов, В.Е. Федерализм, региональное развитие и региональная наука в постсоветской России: модернизация или деградация [Текст] / В.Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 4. – С. 3-36.

162. Сжатие социально-экономического пространства: новое в теории регионального развития и практике его государственного регулирования [Текст]. – М.: Эслан, 2010 г. – 428 с.

163. Сидоров, А.А. Методы интегральной оценки, анализа и мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований [Текст]: автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.05 / А.А. Сидоров. – Новосибирск, 2009. – 24 с.

164. Сильвестров, С.Н. Формирование системы институтов развития на региональном и муниципальном уровнях [Текст] / С.Н. Сильвестров, А.В. Молодцов, Е.С. Скориков // Экономические науки. – 2013. – № 106. – С. 7-16.

165. Система муниципального управления [Текст] : учеб. для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд., испр. и доп. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.

166. Скорнякова, М.И. Анализ взаимосвязи между экономическими институтами и экономическим ростом [Текст] / М.И. Скорнякова, А.Д. Шматко // Экономика и предпринимательство. – 2017. – № 5-2 (82-2). – С. 163-166.

167. Скуфьина, Т.П. Межрегиональные и межгородские сопоставления как особый вид научного исследования: теоретический аспект [Текст] / Т.П. Скуфьина, С.В. Баранов // Теория и практика общественного развития. – 2011. – № 7. – С. 322-325.

168. Скуфьина, Т.П. Феномен неравномерности социально-экономического развития городов и районов Мурманской области: специфика, тенденции, прогноз, регулирование [Текст] / Т.П. Скуфьина, С.В. Баранов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 5. – С. 66-82. – DOI: 10.15838/esc/2017.5.53.5

169. Скуфьина, Т.П. Эконометрическая оценка развития межрегиональной дифференциации в России и прогноз влияния ВТО на динамику процесса [Текст]: монография / Т.П. Скуфьина, С.В. Баранов, В.П. Самарина; Ин-т экон. проблем Кольского науч. центра РАН. – Апатиты: Изд-во Кольского научного центра РАН, 2015. – 150 с.

170. Сорвилов, Б.В. Институциональный механизм реализации экономической политики развития территорий в зарубежных странах [Текст] / Б.В. Сорвилов // Вестник экономической интеграции. – 2013. – № 7. – С. 101-110.

171. 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.

172. Стародубровская, И.В. Проблемы сельского развития в условиях муниципальной реформы в России [Текст] / И.В. Стародубровская, М.Н. Миронова ; Ин-т экономической политики им. Е.Т. Гайдара. – М. : Ин-т Гайдара, 2010. – № 141Р. – 116 с. : ил. – (Научные труды).

173. Суспицын, С. Межрегиональные различия: сравнительный анализ федеральных округов и «субокругов» [Текст] / С. Суспицын // Российский экономический журнал. – 2001. – № 1. – С. 53–66.

174. Татаркин, А.И. Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации [Текст] / А.И. Татаркин // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2012. – № 6 (24). – С. 42-59.

175. Толстогузов, О.В. Стратегия периферийного региона в условиях ограничения информации: методология, теория и практика [Текст] / О.В. Толстогузов. – Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010. – 488 с.

176. Толстогузов, О.В. Трансформация экономического пространства и структура экономики региона [Текст] / О.В. Толстогузов // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2016. – № 4 (48). – С. 91-106.

177. Троцкий, А.Я. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне [Текст] / А.Я. Троцкий, М.П. Щетинин // Известия алтайского государственного университета. – 2010. – № 2-2. – С. 298-308.

178. Туркина, И.Г. Территориальные различия качества жизни сельского населения Иркутской области [Текст] / И.Г. Туркина // Известия Иркутского государственного университета. – 2010. – Том 3. – № 2. – С. 179–189.

179. Тюрин, Г.В. Опыт возрождения русских деревень [Текст] / Г.В. Тюрин. – М.: Поколение, 2007. – 240 с.

180. Управление муниципальным экономическим развитием [Текст] / под ред. Г.Ю. Ветрова. – М. : Фонд «Институт экономики города», 2009. – 258 с.

181. Ускова, Т.В. Региональная политика территориального развития [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2015. – 156 с.

182. Ускова, Т.В. Управление устойчивым развитием региона [Текст]: монография / Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

183. Факторы экономического роста в регионах РФ [Текст]. – М.: ИЭПП, 2005. – 278 с.

184. Фатеев, В.С. Региональная политика: теория и практика [Текст] / В.С. Фатеев. – Мн.: ЕГУ. 2004. – 480 с.

185. Фролова, Е.В. Факторы развития инфраструктуры муниципальных образований в условиях региональной дифференциации [Текст] / Е.В. Фролова // Ученые записки российского государственного социального университета. – 2012. – № 6 (106). – С. 16-24.

186. Ходачек, А.М. Государственное регулирование экономики в субъекте Российской Федерации : Теория, методология, организация [Текст]: автореферат дис. ... доктора экономических наук : 08.00.05 / А.М. Ходачек. – Санкт-Петербург, 2000. – 46 с.

187. Ходачек, А.М. Институты регулирования регионального развития [Текст] / А.М. Ходачек // Инновации. – 2016. – № 3 (209). – С. 54-64.

188. Ходачек, А.М. Экономические механизмы и средства реализации региональной экономической политики [Текст] / А.М. Ходачек // Инновации. – 2017. – № 3 (221). – С. 18-26.

189. Чекавинский, А.Н. Институты развития на местном уровне [Текст]: монография / А.Н. Чекавинский, С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2017. – 200 с.

190. 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. – DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.9.

191. Чепик, А.Е. Статистическое исследование неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований региона [Текст] : автореф. дис. на соиск. уч. ст. канд. экон. наук: 08.00.12 / А.Е. Чепик. – М., 2015. – 23 с.

192. Чувашаева, Э.Р. Основные направления нивелирования пространственной поляризации социально-экономического развития [Текст] / Э.Р. Чувашаева // Актуальные вопросы современной экономики. – 2017. – № 6. – С. 102-104.

193. Шмакова, М.В. Факторы пространственного развития и их учет в региональных стратегиях [Электронный ресурс] / М.В. Шмакова. – Режим доступа:

http://www.elib.bsu.by/bitstream/123456789/88794/1/Шмакова_Факторы%20пространственного%20развития.pdf

194. Щедровицкий, П. Государственная политика регионального развития в Российской Федерации: проблемы и перспективы [Электронный ресурс] / П. Щедровицкий // Русский Архипелаг. – Режим доступа: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/formula/prospect/>

195. Щетинин, М.П. Механизм пространственного регулирования экономики региона на мезоуровне: определение и подход [Текст] / М.П. Щетинин // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2008. – № 10 (48). – С. 71-73.

196. Экономико-географические и институциональные аспекты экономического роста в регионах [Текст] / Консорциум по вопр. приклад. экон. исслед., Канадское агентство по международ. развитию [и др.] ; [О. Луговой и др.]. – М.: ИЭПП, 2007. – 164 с. : ил.

197. Юилл, Д.В. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран [Текст] / Д.В. Юилл. – М: Научный мир, 2011. – 55 с.

198. Юилл, Д. Основные характеристики региональной политики: европейский опыт [Электронный ресурс] / Д. Юилл. – Режим доступа: <http://samzan.ru/129554>

199. Andrews, R. New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness [Text] / R. Andrews R, S. Van de Walle // Public Management Review. – 2013. – Vol. 15. – Iss. 5. – pp. 762-783.

200. Barro, Robert J. Economic growth [Electronic resource] / Robert J. Barro, Xavier Sala-i-Martin. – London, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. – Available at: <http://piketty.pse.ens.fr/files/BarroSalaIMartin2004Chap1-2.pdf>

201. China's Population and Development in the 21st Century [Electronic resource]. – Available at: <http://www.china.org.cn/e-white/21st/index.htm>

202. European Charter of Local Self-Government [Electronic resource] / Council of Europe. – Available at: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007a088>

203. European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union [Electronic resource].

– Available at:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf

204. Frick, H.-J. Interkommunale Zusammenarbeit [Text]: Handreichung für die Kommunalpolitik / H.-J. Frick, M. Hokkeler. – Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, KommunalAkademie, 2008. – 84 S.

205. Garmann, S. Elected or appointed? How the nomination scheme of the city manager influences the effects of government fragmentation [Text] / S. Garmann / Journal of Urban Economics. – 2015. – № 86. – pp. 26-42.

206. Grundwissen Kommunalpolitik [Electronic resource] / hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Politische Akademie, KommunalAkademie. – Bonn : FES, 2011. – 482 s. – Available at : <http://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/08975>

207. Kauffmann, A. Das Städtesystem der Russischen Föderation aus Sicht der Neuen Ökonomischen Geographie [Text] / A. Kauffmann. – Potsdam: Universitätsverlag Potsdam, 2010 – 226 S.

208. Kaufmann, D. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues [Text] / D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi // World Bank Policy Research Working Paper. – 2010. – no. 5430. – pp. 1-29.

209. Kreft, S.F. An Efficiency Comparison of City Managers and Elected Mayors [Electronic resource] / S. F. Kreft // Paper provided by Indiana University, Kelley School of Business, Department of Business Economics and Public Policy in its series Working Papers with. – 2007. – № 2. – Available at : <http://kelley.iu.edu/riharbau/RePEc/iuk/wpaper/bepp2007-02-kreft.pdf>

210. Kutscherauer A. et al. Regional disparities in regional development of the Czech Republic: their occurrence, identification and elimination [Text]. – Ostrava: VŠB-Technical University of Ostrava, 2010. – 120 p.

211. Lockner, A. Steps to Local Government Reform: A Guide to Tailoring Local Government Reforms to Fit Regional Governance Communities in Democracies [Text] / A. O. Lockner. – USA, Bloomington : iUniverse, 2013. – 621 p.

212. Lorenzo, G.B. Development and Development Paradigms. A (Reasoned) Review of Prevailing Visions [Electronic resource] / G.B. Lorenzo. – Available at: http://www.fao.org/docs/up/easypol/882/defining_development_paradigms_102en.pdf

213. Naschold, F. Modernisierung des Staates: new public management in deutscher und internationaler Perspektive [Text] / F. Naschold, J. Bogumil. – Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH, 2000. – 250 p.

214. Özden, K. Local Governments and Democracy: Impossible or Indispensable Pairs? [Text] / K. Özden // European Journal of Economic and Political Studies. – 2012. – Vol. 5. – Iss. 2. – P. 131–141.

215. Pfiffner, J.P. Traditional Public Administration versus The New Public Management: Accountability versus Efficiency [Electronic resource] / J.P. Pfiffner. – Available at: http://pfiffner.gmu.edu/files/pdfs/Book_Chapters/NewPublicMgt.doc.pdf

216. Porter, M.E. Regions and the New Economics of Competition: Global City-Regions: Trends, Theory, Policy [Text] / M.E. Porter. – Oxford: Oxford University Press, 2001.

217. Priorities for 2014-2020 [Electronic resource] // European Commission. – Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities

218. Saiensus, M. Analysis of innovative sustainability of socio-economic systems [Text] / M. Saiensus // Socioeconomic Research Bulletin. – 2014. – Iss. 4 (55). – P. 109-114.

219. Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. [Electronic resource]. – Available at: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020.pdf

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица. Инструменты региональной политики пространственного развития

Страна	Инструмент
Франция, Греция	<p><i>Средства сдерживания</i> использовались в отношении Парижа и его пригородов, но были значительно смягчены в середине 80-х годов в связи со снижением конкурентоспособности Парижа как европейской столицы. В последующие годы применялась политика стимулирования развития бизнеса за пределами столичного региона и перемещения предприятий за пределы Парижа, которая включала расходы на перемещение предприятий и их штата. В 1990-2000-х гг. роль средств сдерживания существенно сократилась. В настоящее время только Франция и Греция явно стимулируют развитие промышленности подальше от перенаселенных столиц.</p>
Англия	<p><i>Политические меры пространственного развития</i> можно разделить на две категории: региональная индустриальная политика, которая по большей части сводится к стимулированию, и политика «возрождения», включающая целый ряд программ пространственного развития (в том числе и развития городских и сельских регионов). Отличительной чертой политики возрождения является акцент на развитие отдельных районов и повышение конкурентоспособности регионов, а также использование при финансировании так называемых «механизмов оспаривания» – распределение общественных средств между компаниями происходит на основе тендера.</p>
Италия	<p>Через <i>размещение предприятий государственного сектора</i> осуществлялось воздействие на региональные рынки труда, а также до какого-то времени действовала схема предпочтительных государственных закупок у поставщиков из определенных районов.</p> <p>Итальянский опыт региональной политики для России интересен прежде всего в силу наличия в Италии крупного региона, значительно отстающего от средних по стране показателей по уровню своего социально-экономического развития: Юг Италии или, по-итальянски, Медзоджорно. Первый этап региональной политики страны был ознаменован деятельностью Кассы Юга (Cassa del Mezzogiorno), основанной в 1950 г. Первоначально деятельность Кассы была нацелена на борьбу с безработицей, индустриализацию и развитие инфраструктуры на Юге Италии как в самом отсталом в социально-экономическом плане регионе страны.</p> <p>Основным инструментом финансирования региональной политики в Италии является основанный в 2003 г. <i>Фонд для слаборазвитых регионов</i> (Fondo per le aree sottoutilizzate). К таким территориям помимо 8 областей Медзоджорно, на которые приходится 85% ресурсов Фонда, относятся и некоторые области Северо-Востока страны, включенные в цели региональной политики ЕС. Межведомственный комитет по экономическому планированию ассигнует Фонду средства, которые в период 2007-2013 гг. составляли 64,379 млрд. евро.</p> <p>Для оценки качества осуществления региональной политики создана <i>Национальная система оценки и мониторинга государственных инвестиций</i>, которая действует как на региональном, так и на национальном уровнях. Для обеспечения прозрачности использования средств в качестве составляющей системы национальной статистики были создана специальная база данных «Региональные государственные счета». В целях повышения эффективности использования выделяемых средств были введены оценка эффективности деятельности местных властей и выплаты им денежных премий за выполнение поставленных перед ними задач.</p>

	<p>Региональная политика Италии нацелена не на простое перераспределение ресурсов, а на включение регионов в процесс устойчивого развития и за счет этого достижения ими высоких показателей социально-экономического развития и преодоления отставания южных областей Италии от центральных и северных.</p>
Германия	<p>Декларирование в Основном законе Германии необходимости создания равноценных условий жизни на всей территории страны.</p> <p>Федеральное министерство финансов Германии в системе федерального финансового выравнивания выделяет четыре его этапа:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) вертикальное распределение налогов – распределение налоговых поступлений между федеральным и в целом земельными и местными (или муниципальными) бюджетами; 2) горизонтальное распределение налогов, предусматривающее определенные правила зачисления ряда налогов в бюджеты отдельных земель; 3) выравнивание бюджетных доходов земель – горизонтальное перераспределение доходов между «бедными» и «богатыми» землями); 4) дополнительные гранты (отчисления) из федерального бюджета «бедным» землям. <p>Общее правило – налоги зачисляются в бюджет той земли, в которой эти налоги взимаются.</p> <p>Дополнительное выравнивание бюджетной обеспеченности земель происходит за счет дополнительных нецелевых федеральных грантов.</p> <p>Кроме нецелевых федеральных грантов «бедные» земли получают также целевые гранты на финансирование тех задач, которые они вынуждены реализовывать (это четвертый этап финансового выравнивания).</p> <p>До 2019 г. включительно восточные земли, по действующему с 2005 г. Пакту солидарности II, получают около 105 млрд. евро на строительство инфраструктуры (уровень развития которой продолжает отставать от западногерманского) и на компенсацию крайне низкой бюджетной обеспеченности муниципалитетов (общин).</p> <p>Таким образом, как и в других европейских странах, германская региональная политика направлена на поддержку экономически слаборазвитых территорий и на достижение уже называвшейся выше цели обеспечения равноценных условий жизни на всей территории страны.</p> <p>По совместной задаче «Совершенствование региональной экономической структуры» из федерального бюджета должна финансироваться половина расходов на ее реализацию в каждой из земель, подпадающих под действие задачи. В рамках «Совместной задачи» поддерживаются инвестиции в производство и производственную инфраструктуру, а также неинвестиционные мероприятия, к примеру, формирование кластеров. Приоритет отдается поддержке малого и среднего предпринимательства, технологическому и инновационному развитию, помощи сельским территориям.</p> <p>Активное развитие экономического районирования.</p> <p>Поддержка промышленности в рамках «Совместной задачи» осуществляется с помощью инвестиционных субсидий, максимальные размеры которых различаются в зависимости от категории поддерживаемых регионов и размеров предприятий. Наибольшую поддержку получают малые предприятия.</p> <p>Меры поддержки социально-экономического развития отдельных регионов, связанные с размещением органов государственной власти.</p>
Большинство стран	<p><i>Финансовое стимулирование</i> заключается в том, чтобы заинтересовать фирмы размещать производство или инвестиции в проблемных регионах с по-</p>

Европы	<p>мощью дотаций на определенные суммы инвестиций, кредитов, финансовых льгот, субсидий на создание рабочих мест. Существует также более широкая поддержка развития бизнес-среды в проблемных регионах – помощь, адресованная не конкретным фирмам, а скорее имеющая целью улучшить условия ведения бизнеса для всех фирм данного региона. Такие меры могут заключаться в создании <i>физической инфраструктуры</i> в комбинации с «<i>более мягкими</i>» <i>элементами инфраструктуры</i>, относящимися, например, к поддержке информационных сетей, консалтинговой деятельности, образования, научных исследований и технических разработок.</p>
США	<p>В США основной формой реализации региональной политики являются различного рода <i>целевые региональные программы</i>. Они призваны не только устранить региональные противоречия, но и стимулировать экономический рост с изменением структуры хозяйства. Классическим примером является управление развитием долины реки Теннесси, характерной чертой которой были: неэффективная структура экономики, низкие доходы населения, невысокая квалификация рабочей силы, отсутствие средств на поддержание социально сферы и т.д. В 1933 г. был принят Закон об организации государственной корпорации «Администрация долины Теннесси» (Tennessee Valley Authority – TVA). Основными направлениями деятельности TVA стали: 1) строительство и эксплуатация системы гидротехнических сооружений; 2) производство и распределение электроэнергии; 3) развитие сельского хозяйства на основе ее химизации и электрификации; 4) улучшение качества окружающей среды и использование рекреационных ресурсов; 5) развитие городов и населенных пунктов региона.</p> <p>Ведущая роль в региональном развитии принадлежит <i>Администрации по экономическому развитию (АЭР)</i> в составе Министерства торговли США. АЭР реализует программы развития отсталых и депрессивных районов (создание округов экономического развития, зон предпринимательства, технопарков или кластеров). Основная миссия АЭР – стимулирование инноваций и конкурентоспособности регионов экономического развития, осуществляемых через систему государственных грантов, техническую помощь и другие меры. Вся территория США покрыта «сетью развития», представленной тремя уровнями государственных планов развития: по реконструируемым ареалам (которых 2 тыс.), округам экономического развития (их 116), многостатным регионам (которых всего 9).</p> <p>Задачи в области регионального развития непосредственно решают <i>региональные государственные корпорации</i>, в основе работы которых концентрация государственных инвестиций, направляемых в основном на развитие городской инфраструктуры.</p> <p>В области регионального управления на субфедеральном уровне большую роль играют <i>независимые агентства, комиссии и советы</i>. Их число в разных штатах колеблется в широких пределах – от 18 до 300. Ключевой их функцией является административное регулирование уровня цен и тарифов на производимые компаниями товары и услуги, стандартов качества и безопасности продукции, выдачи лицензий на разработку природных ресурсов и разрешений на строительство предприятий, наложения штрафов за нарушение компаниями законодательных и административных постановлений.</p> <p>Функционирование в США местных органов обеспечивается с помощью и такого инструмента государственного воздействия, как <i>административное регулирование их деятельности</i>.</p> <p>Успешным методом решения территориальных проблем и оптимизации</p>

	<p>бюджетных расходов является установление городской властью <i>партнерства со смежными муниципалитетами</i> для рационализации предоставления городских услуг, поскольку, к примеру, вопросы водоснабжения и уборки мусора не всегда можно решить в границах одного района или города.</p> <p>Помимо налогов и межбюджетных трансфертов еще одним каналом финансирования городских нужд являются доходы от <i>муниципальных облигаций</i>. В последние годы города США только в развитие инфраструктуры инвестировали 3,2 трлн. долл. за счет доходов от продажи муниципальных облигаций. Крупная их часть направляется на строительство муниципального жилья.</p> <p>В случае нехватки трансфертов <i>создаются корпорации местного экономического развития</i>, которые кредитуют частные строительные фирмы, строящие новое жилье в реконструируемых районах на льготных условиях со сроком выплат процентов в течение 25-30 лет. Местные власти выделяют земли с заниженной арендной платой под новое строительство.</p> <p>На муниципальных образованиях лежит также ответственность за поддержание деловой активности и <i>стимулирование инвестиций в развитие местной экономики и инфраструктуры</i> со стороны местных банков. В настоящее время во многих штатах действуют законы, позволяющие муниципалитетам стимулировать фирмы, создающие предприятия и рабочие места в городах и выполняющие работы по реконструкции и модернизации инфраструктурных объектов.</p> <p>Сильное развитие на уровне муниципалитетов получил институт <i>государственно-частного партнерства</i> (ГЧП).</p> <p>В США нарабатан опыт функционирования в депрессивных районах штатов <i>предпринимательских зон</i> (ПЗ) как альтернативы прямого финансирования федеральным бюджетом программ социально-экономического развития штатов и социальной помощи. Под ПЗ понимается ограниченная городская территория, на которой длительный период наблюдался спад экономической активности. ПЗ возникли в США (в основном в негритянских и латиноамериканских городских кварталах) как вариант региональной политики, направленной на оживление мелкого и среднего бизнеса в экономически депрессивных районах. В настоящее время 1500 ПЗ всех уровней действуют в 700 городах, пригородных и сельских районах США. Их распространение объясняется экономическими и иными льготами, которые предоставляются американским компаниям, действующим на их территории.</p>
Латинская Америка	<p>Латиноамериканские авторы не признают реального сокращения межрегиональных различий прежде всего потому, что за пределами метрополитенских ареалов высокие темпы экономического роста имеют место в основном в сырьевых регионах, где этот рост связан с эксплуатацией и экспортом природных ресурсов.</p> <p>В странах Латинской Америки использовался американский опыт Программы развития долины реки Теннесси.</p> <p>На конец 1960-х годов в латиноамериканских странах насчитывалось не менее 75 программ регионального развития, которые можно было разделить на 5 видов: децентрализации принятия решений; для депрессивных территорий; колонизации (освоения) новых природно-ресурсных территорий; развития приграничных территорий; для метрополитенских ареалов и новых полюсов развития.</p> <p>В Бразилии новая политика регионального развития была оформлена пре-</p>

	<p>зидентским указом в 2007 г. (от прежней формально отказались в 2001 г.), и находится она в сфере ведения Министерства национальной интеграции. Общая цель новой политики регионального развития – сократить межрегиональные различия и задействовать потенциал развития регионов, а конкретные задачи таковы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечить регионы необходимыми условиями – инфраструктурой, кредитами, технологиями и т.д. – для использования возможностей их экономического развития; – содействие включению граждан в общественное производство, обучению человеческих ресурсов и улучшению качества жизни населения во всех регионах; – усиление региональных общественных организаций путем расширения социального участия и поддержки практик регионального планирования и субрегиональных программ развития; – поддержка субрегионального исследовательского потенциала, возникающего благодаря культурному и социально-экономическому разнообразию страны. <p>Национальная политика регионального развития определяет <i>стратегии регионального развития на трех территориальных уровнях</i>:</p> <ul style="list-style-type: none"> – на макрорегиональном уровне, для чего возрождены Агентства развития Северного, Северо-Восточного и Центрально-Западного регионов, определены приоритеты агентств, – на субрегиональном уровне или уровне мезорегионов (на сегодняшний день 13 мезорегионов и еще 9 субрегионов), – на уровне полуаридных районов, приграничных районов и так называемых регионов комплексного развития, объявленных приоритетами. <p><i>Президентский офис стратегического планирования и регионального развития.</i> Из федерального бюджета выделялись средства для реализации нескольких сотен проектов в наиболее развитых регионах страны, развивались региональные автодороги, реализовывались программы развития приграничных регионов как вдоль северной, так и южной границы. Кроме того, существовали программы, направленные на увеличение конкурентоспособности регионов. Продолжалась реализация и программ городского развития.</p> <p>В 2006-2012 гг. осуществлялись вложения из <i>Национального инфраструктурного фонда в различные инфраструктурные проекты</i> (фонд просуществовал с 2008 по 2012 г.), развитие инфраструктуры в регионах финансировалось и по другим каналам.</p>
Китай	<p>В Китае осуществляется поэтапная региональная политика, в соответствии с которой разные части страны включаются в систему мирохозяйственных связей в разном темпе и масштабе. На первом этапе это были провинции Восточного Китая, которым оказывалась разнообразная государственная поддержка. В частности, в отношении них действовал особый (более либеральный) налоговый, таможенный и финансовый режимы, режим привлечения иностранных инвестиций, а также осуществлялись крупные государственные инвестиции в инфраструктурные проекты. Предполагалось, что восточные провинции станут локомотивом для экономического развития остальной территории Китая. Благодаря такой политике Восточный Китай добился выдающихся экономических успехов. Вместе с тем, его влияние на экономическое развитие остальной территории Китая остается ограниченным – экономическая дифференциация даже усилилась за время экономических реформ.</p>

	<p>Сейчас Китай перешел к осуществлению второго этапа региональной политики – в целях смягчения межрегиональной дифференциации поддержка начинает оказываться отстающим регионам Центрального, Северо-Восточного и Западного Китая. Как и в случае с Восточным Китаем, ставка делается на государственные инвестиции в инфраструктурные проекты, введение режима максимального благоприятствования для привлечения прямых иностранных инвестиций, а также особую налоговую политику. С точки зрения китайского законодательства, как правило, общие стратегические цели по развитию отсталых регионов устанавливаются пятилетними планами. Конкретные действия указываются в Программах развития регионов. Отдельные вспомогательные действия в финансовой, налоговой и других сферах устанавливаются законами регионального или национального уровней.</p> <p>Одним из основных механизмов развития экономики регионов является создание <i>свободных экономических зон (СЭЗ)</i>. В течение 1980-2010-х гг. государственная политика Китая в отношении СЭЗ прошла несколько этапов – от создания отдельных особых экономических зон и открытия приморских городов и районов до расширения открытости целых внутриконтинентальных и приграничных районов.</p>
<p>Составлено по: Воробьев, Д.Н. Регулирование асимметрии социально-экономического развития муниципальных образований региона [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Д.Н. Воробьев. Екатеринбург: 2006. – 207 с.; Лавровский, Б.Л. Региональная политика выравнивания в ЕС: новейшие тенденции [Текст] / Б. Л. Лавровский, И. А. Мурзов, А. В. Тягнибеда, Е. В. Уварова // Пространственная экономика. – 2011. – № 1. – С. 30-48; Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии [Текст] / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.; Юилл, Д.В. Основные характеристики региональной политики: опыт европейских стран [Текст] / Д.В. Юилл. – М: Научный мир, 2011. – 55 с.; Юилл, Д. Основные характеристики региональной политики: европейский опыт [Электронный ресурс] / Д. Юилл. – Режим доступа: http://samzan.ru/129554</p>	

Опыт функционирования различных институтов в субъектах РФ

Субъект РФ	Содержание опыта				
Архангельская, Костромская области, Республика Коми	<p>В таблице 1 представлены объёмы привлечённых внебюджетных средств на реализацию проектов ТОСов. В трех рассматриваемых регионах объёмы внебюджетных средств, привлеченных ТОСами не превышали и 0,2% от суммарного объема доходов всех местных бюджетов. Во многом это связано с тем, что пока к проектам, инициированным и реализуемым ТОС слабо привлекается бизнес, средства различных российских и зарубежных фондов, грантов. Однако ряд проектов и мероприятий реализуются ТОСами без финансовых затрат, исключительно силами жителей или с помощью поддержки со стороны муниципальных предприятий и учреждений без дополнительных затрат ресурсов и средств.</p> <p>Таблица 1. Объёмы привлеченных на реализацию проектов ТОСами внебюджетных средств</p>				
		Костромская область		Архангельская область	Республика Коми
	Наименование показателя	2013 г.	2014 г.	В целом за 2006-2014 гг.	2013 г.
	Привлечено на добровольной основе средств жителей, организаций, спонсоров, млн. руб.	8,225	8,466	131,200	2,287
	Доходы консолидированных местных бюджетов, млн. руб.	12682,5	13280,0	252264,4	33090,3
	Собственные доходы консолидированных бюджетов, млн. руб.	5839,7	5253,1	101440,9	13565,0
	В % к доходам всего	0,065	0,064	0,052	0,007
	В % к собственным доходам	0,141	0,161	0,129	0,017
Архангельская область	<p>Так, в Архангельской области в начале-середине 2000-х годов за 4 года местное население (преимущественно деревень и посёлков), <i>организовав ТОСы</i>, осуществило при незначительной поддержке в виде субсидий из областного бюджета 54 проекта стоимостью 1750 тыс. руб., которые дали экономический эффект почти в 30 млн. руб.. С 2006 г. по 2015 г. количество ТОСов увеличилось почти в 18 раз – с 47 до 830, большая часть (76%) из которых функционируют в сельских поселениях.</p> <p>За 2006-2013 гг. ТОСами Архангельской области реализовано уже 1212 проектов, из них 758 – за последние 3 года. В 2014 году на муниципальные конкурсы подано 442 проекта, из них 284 получили государственную поддержку. Почти половина проектов (44,7%) направлено на решение вопросов благоустройства населённого пункта; четверть (26,0%) – на сохранение местного историко-культурного наследия, народных традиций, 17,2% – на развитие физкультуры и спорта; 9,5% – на поддержку социально-уязвимых групп, 2,5% – на развитие экологической культуры и безопасности.</p> <p>При участии ТОСов удалось достичь значительных конкретных ре-</p>				

зультатов за 2011-2014 гг. (табл. 2). А доля бюджетных средств на реализацию этих социально значимых проектов все годы была менее 50%. Проекты в 2006-2014 гг. реализовывались за счёт софинансирования из 3 источников: средств областного бюджета (77,2 млн. руб.; 30%), местных бюджетов (45,6 млн. руб.; 18%), средства населения и благотворителей (131,2 млн. руб.; 52%).

Таблица 2. Результаты реализации проектов ТОСами Архангельской области в 2011-2014 гг.

Наименование объекта	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Отремонтировано и реконструировано: - дорог местного значения, тыс. кв.м.	52,6	44,5	41,0	75,0
- тротуаров, тыс. п.м.	16,0	6,0	10,0	1,5
- мостов, ед.	20	15	8	7
Обустройство, ед.:				
- колонок, водонапорных башен и других источников	41	38	43	23
- памятников, посвящённых ВОВ	6	14	22	28
- памятников духовного наследия	8	16	14	9
- детских площадок	27	33	35	34
- спортивных объектов	29	33	48	22
- домов культуры, центров досуга, музеев	24	24	33	24
- туристических объектов	10	16	22	12
- домов творчества	2	8	8	5
- лесопарков, пастбищ, парков отдыха	3	5	13	1
- пожарных водоёмов	0	1	15	7
Реализовано проектов по благоустройству дворов, ед.	48	62	89	84

В Архангельской области в одном из первых регионов осознана необходимость государственной поддержки ТОС, значительная роль этой формы самоорганизации населения в решении большинства проблем вначале именно сельских территорий (поселений), а затем уже и городских округов.

Республика Коми

В Республике Коми *проекты, инициированные ТОСами*, реализуются по большей части (на $\frac{3}{4}$) за счёт бюджетных средств. Так, только в 2013 г. ТОСами реализовано 23 проекта, при этом собственные средства инициаторов проекта (населения и бизнеса) составили 2286,7 млн. руб. (25,3%), а средства субсидий из областного бюджета 6740 млн. руб. (74,7%).

Кировская область

Особенную популярность *процедура самообложения* получила в поселениях Кировской области, где с 2007 г., и там на каждый собранный рубль средств самообложения из областного бюджета получено по 50 копеек в 2010 г., 1 руб. – в 2011 г., 1,5 руб. – в 2012 г., а в Пермском крае – по 3 рубля.

Начиная с 2011 года Правительство Пермского края совместно с органами местного самоуправления приступило к реализации проекта по активизации института самообложения граждан в муниципальных образованиях Пермского края. Мероприятия, направленные на развитие института самообложения граждан в Пермском крае, включены в Подпрограмму «Развитие общественного самоуправления» государственной программы «Региональная политика и развитие территорий» (Постановление Правительства Пермского края от 1 октября 2013 года № 1305-п): с 2013 года на каждый 1 рубль граждан, поступивший в бюджет муниципального образования, предоставляется 5 рублей из краевого бюджета; на каждый 1 рубль добро-

	<p>вольных пожертвований граждан, поступивших в бюджет муниципалитета, из краевого бюджета предоставляется 1 рубль.</p> <p>За период реализации направления по активизации института самообложения граждан на территории Пермского края, из 291 городских и сельских поселений Пермского края референдумы по вопросу введения самообложения граждан назначались в 215 поселениях, в 175 поселениях референдумы были проведены и в 137 поселениях референдумы состоялись и было принято решение о введении самообложения на территории поселений. Из них в 17 поселениях самообложение введено в 2011 году (2 раза в одном и том же поселении), в 119 – в 2012 году, в 10 – в 2013 году (из них повторное 10 поселениях), в 29 – в 2014 году.</p> <p>Общий объем средств самообложения граждан, поступивших в бюджеты поселений по годам составляет: в 2011 году – 309,8 тыс. руб., в 2012 году – 16 732,2 тыс. руб., в 2013 году – 1232,8 тыс. руб., в 2014 году – 4925,2 тыс. руб. Общий объем средств, предоставленных из краевого бюджета в бюджеты муниципалитетов на решение вопросов местного значения осуществляемых с участием средств самообложения граждан, по годам составил: в 2011 году – 789,5 тыс. руб., в 2012 году – 47774,5, в 2013 году – 5278,3 тыс. руб., в 2014 году – 22919,0 тыс. руб.</p>
Кировская область	<p>В соответствии с меморандумом о стратегическом партнёрстве до 2015 г., заключенного между Губернатором области и Всемирным банком, проводится грантовый конкурс среди поселений на осуществление мероприятий по решению конкретных проблем местного значения (например, установка уличного освещения, строительство спортивной площадки и т.д.): бюджетам поселений выделяются средства и с участием самих жителей ремонтируются, реконструируются и создаются новые отдельные объекты социальной и инженерной инфраструктуры в рамках разработанных проектов.</p> <p><i>Проект поддержки местных инициатив</i> в 2010-м году охватил 41 поселение, 6 муниципальных районов. В 2011-м был расширен на все территории региона, было реализовано 195 проектов в 36 районах. В 2012-м из 368 поселений заявки на участие в конкурсе подали 230 поселений из всех 39 районов области. В результате в 2012 году для реализации отобраны 229 местных инициатив от городских и сельских поселений и 30 инициатив от муниципальных районов. На реализацию проекта в областном бюджете 2011 года было предусмотрено 150 млн. руб.. Средний размер одной заявки в Кировской области в 2011 году составлял 1060,36 тыс. руб., а размер субсидий из областного бюджета на реализацию проекта – от 0,15 до 11,18 млн. руб. Общая стоимость проектов составляла свыше 199 млн. руб., в том числе софинансирование областного бюджета – 144,6 млн. руб. (72,7%), населения – 23,9 млн. руб. (12,0%), муниципальных образований – 16,5 млн. руб. (8,3%), спонсоров (бизнеса) – 14,4 млн. руб. (7,2%). Большинство проектов имели в качестве софинансирования от населения и (или) спонсоров помимо денежного вклад в неденежной форме (труд, материалы пр.). Распределение объектов по проектам 2011 года было следующим (табл. 1.4).</p>

		Таблица 3. Распределение проектов поддержки местных инициатив, реализованных в Кировской области в 2011 году		
		Сфера	Количество проектов, ед.	Доля в общем числе, %
		Водоснабжение	74	39,4
		Дороги	51	27,1
		Спортивные объекты	15	8,0
		Освещение	11	5,9
		Благоустройство	10	5,3
		Детские площадки	10	5,3
		Дома культуры	7	3,7
		Тротуары	6	3,2
		Другие	4	2,1
		Итого	188	100,0
Тверская область	В Тверской области в рамках <i>проекта поддержки местных инициатив</i> пропорции софинансирования проектов следующие: 90% суммы выделяется из областного бюджета, 7% – из местного, 3% – вложения местных жителей. Бюджетное финансирование ограничено фиксированной суммой – на реализацию каждого проекта будет выделяться до 500 тыс. руб..			
Алтайский край	В Алтайском крае работает <i>Губернаторский фонд поддержки местных инициатив</i> , объём которого на 2012 год составил 15 млн. руб.. Максимальный размер одного гранта – 2 млн. руб., при этом он не может превышать 60% от стоимости проекта. Приоритетными направлениями предоставления грантов в Алтайском крае являются следующие: обустройство микрорайонов, включая ремонт дорог, освещение улиц, организацию тротуаров и т.д.; создание и обустройство сельских парков, зон отдыха, площадей и набережных; создание, обустройство спортивных и детских игровых площадок; очистка озёр, рек; иные проекты, направленные на решение вопросов местного значения в сельских территориях. С целью оценки проектов, принятых для участия в конкурсе, в Алтайском крае используются такие критерии, как: актуальность для муниципального образования; социальная значимость; уровень софинансирования проекта его инициаторами; уровень участия населения сельского поселения; реалистичность; степень участия молодежи в реализации проекта.			
Ставропольский край	<i>Поддержка местных инициатив</i> существует и в Ставропольском крае, где муниципальным образованиям с 2007 г. выделяются субсидии из Регионального фонда софинансирования расходов на реализацию приоритетных проектов. Общий размер субсидий из фонда в 2009–2011 годах ежегодно составлял 64-65 млн. руб. в год.			
10 субъектов РФ	Технология <i>фондов местных сообществ</i> впервые была применена в США в 1914 г. Фонд местного сообщества (community foundation) определяется как некоммерческая организация, которая работает на конкретной территории и имеет целью объединение экономических, человеческих, социальных ресурсов территории для решения проблем местного сообщества и повышения качества жизни населения. В настоящее время ФМС (всего 1440) действуют более чем в 50 странах Западной и Восточной Европы, Северной и Южной Америки. В США сосредоточено около половины всех ФМС (порядка 600). Фонды становятся социальным механизмом, помогающим органам власти решать проблемы повышения качества жизни населения. В конце 2000-х годов в России уже насчитывалось 26 фондов. Фонд местного сообщества распределяет ресурсы среди НКО и инициативных групп граждан на конкурсной основе. Финансирование ФМС из местного бюджета в большинстве случаев принимает форму участия в реализации целевых программ муниципальных органов власти, а также при выполнении работ по			

	<p>муниципальному или государственному заказам.</p> <p>Фонды местных сообществ позволяют привлекать благотворительные средства, средства заинтересованных участников, населения и бюджетов для грантовой поддержки по проектам развития местных сообществ для реализации проектов в муниципальных образованиях в социальной сфере, сфере развития гражданского общества. Данные фонды созданы лишь в небольшом количестве регионов, хотя их функционирование способствует повышению гражданской активности населения, вовлечению его в процессы развития территорий, аккумулярованию и организационному соединению различных представителей бизнеса, желающих содействовать развитию территорий.</p>
<p>Составлено по: Гранты Губернатора Алтайского края на поддержку местных инициатив [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.altaregion22.ru/gov/administration/stuct/economy/grant-Gubernatora-Altayskogo-kraja-na-podderjku-mestnyh-iniciativ.php.; Интернет портал территориального общественного самоуправления Архангельской области. – Режим доступа: http://www.tos29.ru/; Мерсиянова, И.В. Фонды местных сообществ в России [Текст] / И.В. Мерсиянова, И.И. Солодова ; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – М. : Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2009. – 154 с.; Местные инициативы получают финансовую поддержку [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.tverlife.ru/news/61562.html; Мониторинг деятельности ТОС в муниципальных образованиях Костромской области за 2013 год [Электронный ресурс] // Портал государственных органов Костромской области. – Режим доступа: http://www.adm44.ru/i/u/%D0%A2%D0%9E%D0%A1%202013(1).docx; О результатах применения самообложения граждан на территории Пермского края в 2011-2014 гг.: брошюра [Электронный ресурс] / Официальный сайт Министерства территориального развития Пермского края. – Режим доступа: http://minter.permkrai.ru/index/getfile/id/250/; Основные итоги реализации в 2011 году проекта по поддержке местных инициатив в Кировской области // Официальный сайт Правительства Кировской области. – Режим доступа: http://www.kirovreg.ru/social/ppmi/itog.php; Программа поддержки местных инициатив (ППМИ): целевая программа Ставропольского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.stavinvest.ru/?page=Programma-podderzhki-mestnih-initsiativ-PPMI; Тюрин, Г.В. Опыт возрождения русских деревень [Г.В. Тюрин] / Г.В. Тюрин. – М.: Поколение, 2007. – 240 с.; Чиняков, Н.Н. Губернаторский фонд поддержки местных инициатив – активизация участия населения в процессах сельского развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.econom22.ru/municipal/monitoring/13_fond%20mest%20iniciativ.pdf; 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.; 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.</p>	

Приложение В

Таблица. Отраслевая структура валовой добавленной стоимости (ВВП) в 2015 г., %

Вид экономической деятельности	ВО	СЗФО	РФ
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	4,4	2,6	5,2
Рыболовство, рыбоводство	0,1	1,0	0,3
Добыча полезных ископаемых	0,0	6,7	11,2
Обрабатывающие производства	39,0	20,7	17,1
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3,7	3,7	3,6
Строительство	4,7	6,6	6,9
Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования	11,9	16,5	18,1
Гостиницы и рестораны	0,6	1,0	1,1
Транспорт и связь	17,0	12,0	9,4
Финансовая деятельность	0,3	0,3	0,5
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	5,6	13,4	12,7
Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	5,4	5,1	5,2
Образование	2,3	3,4	3,1
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	3,8	5,2	4,1
Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг	1,2	1,8	1,5

Источник: Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.gks.ru
 Обозначения в таблице следующие: ВО – Вологодская область; СЗФО – Северо-Западный федеральный округ; РФ – Российская Федерация.

Приложение Г

Таблица 1. Количество муниципальных образований в субъектах РФ по типам на 1 января 2016 года

Территория	Всего	МР	ГО	ВТГФЗ*	ГП	СП
Российская Федерация всего	22406	1788	563	267	1592	18177
Северо-Западный федеральный округ всего	1467	150	49	111	207	950
Республика Карелия	126	16	2		22	86
Республика Коми	194	15	5		15	159
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ	232	20	8		21	183
Ненецкий автономный округ	21	1	1		1	18
Архангельская область без Ненецкого автономного округа	211	19	7		20	165
Вологодская область	224	26	2		22	174
Калининградская область	45	6	16		9	14
Ленинградская область	217	17	1		61	138
Мурманская область	40	5	12		13	10
Новгородская область	142	21	1		19	101
Псковская область	136	24	2		25	85
г. Санкт-Петербург	111	-	-	111	-	-

* ВТГФЗ – внутригородские территории городов федерального значения.
 На начало 2016 года образовано также 3 городских округа с внутригородским делением (города Махачкала, Самара, Челябинск), а в них 19 внутригородских районов.
 Здесь и в таблицах 2-4 составлено по: Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/bul_dr/mun_obr2016.rar; Формирование местного самоуправления в Российской Федерации на 1 января 2016 года [Электронный ресурс] : статистический бюллетень / Росстат. – М., 2016. – Режим доступа : http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar

Таблица 2. Группировка муниципальных районов по численности населения на 1 января 2016 г., в % от общего числа

Территория	Группа по численности населения, тыс. чел.						
	до 10,0	10,0-15,0	15,0-20,0	20,0-30,0	30,0-50,0	50,0-100,0	более 100,0
Российская Федерация	12,7	16,9	16,6	20,6	17,4	11,5	4,3
Северо-Западный федеральный округ	17,9	21,9	17,2	16,6	13,2	9,9	3,3
Республика Карелия	6,3	25,0	31,3	18,8	18,8	0,0	0,0
Республика Коми	6,7	26,7	33,3	20,0	6,7	6,7	0,0
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ	15,0	25,0	15,0	30,0	10,0	5,0	0,0
Ненецкий автономный округ	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Архангельская область без Ненецкого автономного округа	15,8	26,3	10,5	31,6	10,5	5,3	0,0
Вологодская область	19,2	23,1	19,2	15,4	15,4	7,7	0,0
Калининградская область	0,0	0,0	57,1	0,0	42,9	0,0	0,0
Ленинградская область	0,0	0,0	0,0	5,9	11,8	52,9	29,4
Мурманская область	20,0	20,0	0,0	0,0	60,0	0,0	0,0
Новгородская область	33,3	28,6	4,8	19,0	4,8	9,5	0,0
Псковская область	37,5	29,2	12,5	16,7	4,2	0,0	0,0
г. Санкт-Петербург	-	-	-	-	-	-	-

Таблица 3. Группировка городских поселений по численности населения на 1 января 2016 г., в % от общего числа

Территория	Группа по численности населения, тыс. чел.							
	до 3,0	3,0-5,0	5,0-10,0	10,0-20,0	20,0-30,0	30,0-40,0	40,0-50,0	свыше 50,0
Российская Федерация	13,2	15,7	30,7	22,4	7,5	3,9	2,2	4,4
Северо-Западный федеральный округ	15,9	15,4	29,8	23,1	5,8	4,8	1,9	3,4
Республика Карелия	22,7	22,7	13,6	31,8	4,5	4,5	0,0	0,0
Республика Коми	33,3	6,7	33,3	13,3	0,0	6,7	6,7	0,0
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ (АО)	9,5	28,6	28,6	23,8	9,5	0,0	0,0	0,0
Ненецкий АО	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Архангельская область без Ненецкого АО	10,0	30,0	25,0	25,0	10,0	0,0	0,0	0,0
Вологодская область	18,2	0,0	50,0	22,7	0,0	9,1	0,0	0,0
Калининградская область	30,0	10,0	20,0	20,0	0,0	20,0	0,0	0,0
Ленинградская область	9,8	11,5	21,3	26,2	13,1	3,3	4,9	9,8
Мурманская область	15,4	15,4	38,5	23,1	0,0	7,7	0,0	0,0
Новгородская область	10,5	15,8	36,8	26,3	0,0	5,3	0,0	5,3
Псковская область	16,0	28,0	40,0	12,0	4,0	0,0	0,0	0,0
г. Санкт-Петербург	-	-	-	-	-	-	-	-

Таблица 4. Группировка городских поселений по численности населения на 1 января 2016 г., в % от общего числа

Территория	Группа по численности населения, тыс. чел.						
	до 0,5	0,5-1,0	1,0-2,0	2,0-3,0	3,0-5,0	5,0-10,0	свыше 10,0
Российская Федерация	15,7	29,0	29,6	10,4	7,6	5,9	1,7
Северо-Западный федеральный округ	15,7	25,8	27,7	13,9	10,0	5,6	1,4
Республика Карелия	15,1	25,6	36,0	17,4	5,8	0,0	0,0
Республика Коми	35,2	34,0	17,6	6,9	2,5	2,5	0,6
Архангельская область, включая Ненецкий автономный округ (АО)	23,5	36,1	20,2	8,7	9,8	1,6	0,0
Ненецкий АО	27,8	61,1	11,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Архангельская область без Ненецкого АО	23,0	33,3	21,2	9,7	10,9	1,8	0,0
Вологодская область	12,2	29,7	27,9	13,4	9,9	7,0	0,0
Калининградская область	0,0	5,9	5,9	29,4	41,2	17,6	0,0
Ленинградская область	0,7	5,1	30,4	18,8	21,0	16,7	7,2
Мурманская область	10,0	30,0	30,0	10,0	20,0	0,0	0,0
Новгородская область	11,9	27,7	34,7	15,8	5,9	2,0	2,0
Псковская область	2,4	15,3	44,7	22,4	8,2	7,1	0,0
г. Санкт-Петербург	-	-	-	-	-	-	-

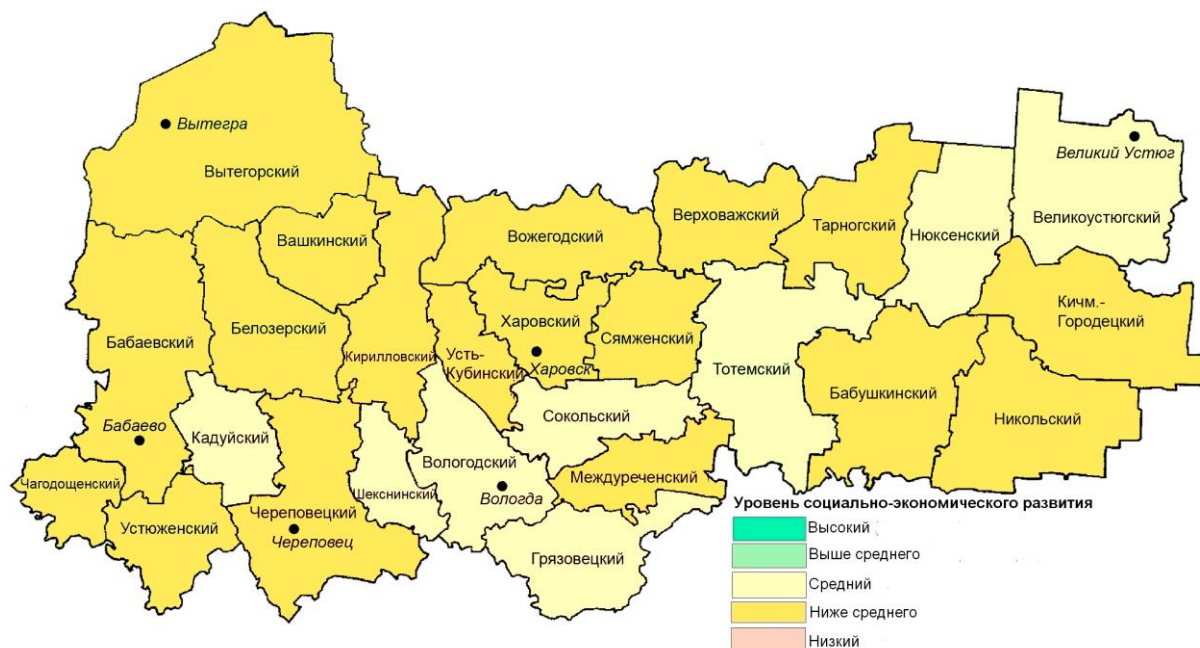


Рисунок 2.3. Группировка муниципальных районов Вологодской области по уровню социально-экономического развития в 2015 г. (стандартизация исходных показателей относительно максимального и минимального значений по районам)

Таблица. Группировка муниципальных образований Вологодской области в 2015 г. (стандартизация исходных показателей проведена с помощью z-преобразования)

УСЭР	Муниципальный район
Высокий	1. Шекснинский (0,583), 2. Кадуйский (0,556), 3. Грязовецкий (0,501), 4. Вологодский (0,428), 5. Нюксенский (0,361), 6. Сокольский (0,360), 7. Великоустюгский (0,304), 8. Тотемский (0,247)
Выше среднего	9. Тарногский (0,073)
Средний	10. Кирилловский (-0,043)
Ниже среднего	11. Череповецкий (-0,068), 12. Бабаевский (-0,095), 13. Чагодощенский (-0,131), 14. Сямженский (-0,139), 15. Верховажский (-0,146)
Низкий	16. Харовский (-0,189), 17. Устюженский (-0,325), 18. Вытегорский (-0,350), 19. Усть-Кубинский (-0,350), 20. Вашкинский (-0,379), 21. Междуреченский (-0,380), 22. Никольский (-0,381), 23. Белозерский (-0,416), 24. Кичм.-Городецкий (-0,465), 25. Бабушкинский (-0,491), 26. Вожегодский (-0,492)
Примечание: в скобках рядом с названием района представлено значение интегрального показателя уровня социально-экономического развития.	
Источник: составлено автором.	

Приложение Б

Таблица. Значения показателей социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области в 2015 г., используемые для расчёта интегрального рейтинга

	ОПП	ОСХ	ОИ	ОРТ	ОПУ	УБ	ОВ	ОК	ЧМК	ОНЖ	ДВ	ДК	ДЦО	СЗПи ПМ	Бюдж	Кр	Ксм	ПН
Кадуйский	583,7	16,0	125,2	92,9	20,6	2,4	14,1	27,0	118,0	40,0	51,2	49,3	48,1	2,40	7,3	11,6	16,4	5,2
Шекснинский	209,2	78,0	41,6	84,9	17,4	0,6	17,7	59,8	64,5	25,6	61,8	53,3	50,7	2,25	7,7	11,3	14,3	13,2
Грязовецкий	255,1	105,6	51,7	125,2	19,3	2,3	13,3	37,8	107,9	31,6	63,4	54,1	50,4	2,33	7,9	12,1	16,7	6,6
Вологодский	112,3	148,3	18,8	65,6	18,8	1,2	14,5	14,3	127,5	31,4	52,4	51,7	44,3	2,12	8,7	10,4	12,3	11,5
Сокольский	224,4	17,5	12,3	95,9	19,8	1,4	22,1	37,8	60,3	30,9	59,3	55,7	57,1	1,98	5,6	14,5	17,9	11,9
Великоустюгский	146,5	23,0	13,7	120,2	30,5	2,4	29,1	78,0	83,9	26,9	60,7	47,4	29,7	1,83	7,0	13,1	17,7	7,1
Нюксенский	159,0	24,2	73,4	108,2	15,9	2,4	19,3	46,6	156,3	38,2	28,0	19,4	15,7	2,80	14,9	13,5	18,8	1,7
Тотемский	118,1	47,6	26,9	105,1	20,6	1,5	15,7	53,6	92,7	30,8	53,4	38,9	39,7	2,33	10,0	13,7	17,4	2,8
Чагодощенский	157,3	25,2	6,5	89,3	24,7	2,7	15,9	41,3	172,0	34,0	74,8	64,8	36,9	1,76	8,3	9,5	21,2	5,2
Череповецкий	124,2	88,6	16,5	77,1	21,6	1,4	12,4	12,4	103,0	31,1	43,3	37,3	35,2	2,17	9,4	9,2	15,2	5,2
Тарногский	20,0	51,0	2,4	98,3	8,1	1,8	19,8	54,3	363,5	39,8	72,6	46,3	15,8	1,67	8,6	10,3	16,8	2,2
Кирилловский	63,3	48,3	46,7	136,1	28,4	2,4	16,5	43,0	103,3	40,2	23,4	17,2	18,4	2,06	10,6	11,0	21,1	2,8
Харовский	162,6	21,2	6,9	115,4	18,2	1,8	21,7	42,7	122,7	40,1	35,3	31,3	29,7	1,89	8,0	10,3	22,2	4,1
Междуреченский	59,1	55,6	16,1	78,9	10,9	3,2	16,0	64,0	172,4	36,4	74,1	26,8	16,7	1,80	9,3	10,8	23,3	1,6
Бабаевский	74,9	17,5	15,0	85,3	16,1	1,4	22,5	56,9	66,0	37,4	43,1	27,3	26,5	2,47	8,7	13,1	21,0	2,2
Белозерский	127,4	17,2	32,9	104,2	16,1	3,9	14,9	64,2	126,5	36,2	25,6	24,5	16,1	1,87	8,3	11,2	21,5	2,9
Устюженский	64,3	59,6	4,4	85,6	18,0	2,3	15,6	42,7	134,2	41,7	29,5	19,5	22,9	1,78	7,7	11,1	20,9	4,8
Верховажский	82,1	55,6	14,5	77,2	6,2	2,3	16,0	47,3	197,4	34,2	23,7	12,0	3,3	1,74	9,5	16,0	18,1	3,1
Вытегорский	215,8	8,2	25,3	98,4	13,6	2,2	12,9	44,7	76,8	28,0	26,6	18,8	18,2	2,42	11,4	11,2	20,9	1,9
Сямженский	159,9	21,4	12,5	91,3	11,0	2,4	21,8	63,1	123,0	38,1	22,0	10,9	11,4	2,25	9,8	12,7	18,5	2,1
Усть-Кубинский	20,8	44,4	12,6	77,3	14,9	1,7	16,5	72,4	146,5	42,2	42,5	-	5,2	1,77	7,4	10,1	18,5	3,2
Вожегодский	62,6	20,5	6,6	88,1	13,0	1,7	14,7	44,8	186,1	33,2	23,5	22,1	18,1	1,77	8,1	9,7	19,0	2,6
Вашкинский	59,6	21,8	13,4	89,1	7,3	2,7	22,7	68,2	148,7	38,7	13,9	10,5	8,7	1,76	10,2	11,4	20,4	2,4
Никольский	28,8	38,7	5,8	105,5	8,8	2,0	11,8	54,7	154,7	29,9	15,3	10,7	10,1	1,62	6,8	15,0	17,9	2,7
Бабушкинский	20,5	29,3	3,9	95,7	9,0	1,3	16,8	42,0	114,5	36,0	52,4	3,4	0,5	1,81	7,1	12,2	19,8	1,5
Кичм.-Городецкий	20,8	35,4	6,9	104,3	6,1	2,1	18,3	53,1	155,9	45,3	4,0	0,7	0,4	1,57	7,8	12,3	19,8	2,3
В среднем по районам	146,4	52,2	23,4	96,2	18,2	1,9	17,8	45,3	115,7	33,1	42,5	33,6	29,0	1,95	8,3	11,9	17,8	3,9
Макс/мин, раз	29,3	18,1	52,1	2,1	5,0	6,5	2,5	6,3	6,0	1,8	18,7	92,6	142,8	1,8	2,7	1,7	1,9	8,6
г. Вологда	258,3	-	28,6	174,2	69,5	1,5	60,9	163,5	4,2	24,7	93,8	93,5	92,4	2,54	9,3	16,0	11,7	2763,8
г. Череповец	1345,4	-	124,4	153,0	66,1	1,4	39,4	71,8	12,3	24,3	99,3	99,3	97,2	3,32	10,3	14,6	12,9	2632,5
В среднем по области	498,2	24,1	71,0	132,5	44,9	1,6	35,2	84,3	57,9	28,5	60,9	54,3	50,4	2,54	9,1	13,7	14,8	8,2

Источник: составлено автором.

Приложение Ж

Таблица. Влияние различных факторов на формирование внутрирегиональной дифференциации на современном этапе развития (на примере Вологодской области)

Наименование фактора	Его проявление и значимость (высокая, средняя, низкая) в формировании внутрирегионального неравенства
Макроэкономическая ситуация в мире и в стране	В 2008-2010 гг. в период мирового финансово-экономического кризиса и проявления кризисных явлений в России заметно снизились темпы роста основных экономических показателей развития области и муниципалитетов (индексы физического объёма промпроизводства в среднем по региону составили в 2008-2009 гг. 96 и 88% соответственно, сельхозпроизводства – 100 и 98%, инвестиций – 86 и 72%); снизились доходы бюджетов районов и городских округов в 2009 г. по сравнению с 2008 г. на 14%., реальная заработная плата населения – на 1-11% (в среднем по области – на 4%).
Положение страны в системе мировых экономических и политических отношений	Как отмечают главы муниципальных образований Вологодской области, одним из главных факторов, затрудняющих эффективное управление развитием муниципалитетов, является несовершенство законодательной и нормативно-правовой базы на федеральном и региональном уровнях. Регулярно вносятся изменения в 131-ФЗ «О местном самоуправлении в Российской Федерации», которые приводят к постоянному изменению условий и возможностей функционирования органов власти на местах. Так, в 2014 г. был сокращен перечень вопросов местного значения сельских поселений до 13, и полномочия по их решению переданы на районный уровень; органы власти субъектов Федерации получили право самостоятельно устанавливать порядок формирования органов местного самоуправления. Всё это является факторами, ограничивающими самостоятельность органов местного самоуправления.
Федеральная и региональная нормативно-правовая база	Данная система в настоящее время в основном носит дотационный характер и направлена на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципалитетов, а не стимулирование их к наращиванию экономического потенциала. Объём средств аккумулируемых в местных бюджетах, недостаточен для полного и качественного решения всех вопросов и проблем местного значения.
Система межбюджетных отношений в стране и в субъекте Федерации	Роль государства в регулировании экономики остаётся невысокой, политика носит всё более явно выраженный либеральный характер. Отсутствие четких стратегических ориентиров пространственного развития страны и внутрирегионального пространства после 1991 г.
Действующий механизм государственного регулирования экономики	Наиболее развитыми являются районы в центре области (вокруг двух крупных городов) на пересечении железнодорожных, автомобильных дорог межрегионального значения. Районы на периферии области характеризуются низким уровнем развития.
Экономико-географическое положение муниципалитета	В районах, специализирующихся только на сельском и лесном хозяйстве, отмечался упадок данных отраслей в 1990-2000-е годы, что привело к ухудшению общего уровня развития данных районов и усилению их отставания по основным показателям от городов и более развитых районов. Различия в уровне оплаты труда по видам экономической деятельности составляли по итогам 2015 г. 5 раз (от 10,5 тыс. руб. в текстильном и швейном производстве, до 53,1 тыс. руб. – в металлургическом производстве, в сельском хозяйстве – 20,5 тыс. руб.). Данные различия формируют и существенные различия между территориями в уровне жизни населения.
Пространственная и отраслевая структура хозяйства региона	Структура занятости населения по видам экономической деятельности по муниципалитетам Вологодской области представлена в Приложении М. Наибольшую долю в структуре занятости в районах занимает сельское и лесное хозяйство (в среднем по районам – 13,7%, а в Вологодском районе – 33%, в Верховажском – 26%, в Вытегорском, Междуреченском и Череповецком – 21%) и сфера образования (14,4%). Заметная доля занятых в сфере обрабатывающих производств отмечается всего в 6 районах области из 26 (в Чагодощенском – 33%, Сокольском – 33%, Кадуйском – 23%, Шекснинском – 22%, Великоустюгском – 17% и Харовском – 15%), а также в г. Череповце (37%) и г. Вологде (14%). В Кадуйском районе 20% населения занято в сфере электроэнергетики (преимущественно на Череповецкой ГРЭС). В Нюксенском, Бабаевском, Грязовецком районах от 18 до 33% работников приходится на сферу транспорта и связи, так как в данных муниципалитетах расположены станции по перекачке нефти и газа. Следует также отметить, что в 11 районах области более половины работников

	<p>трудятся в непромышленной сфере (финансовая деятельность, операции с недвижимостью, госуправление, образование; здравоохранение; предоставление прочих коммунальных и иных услуг). Этот факт свидетельствует о слабом развитии производственных видов деятельности в большинстве районов области, и в данном случае основным работодателем в муниципалитетах является лишь бюджетная сфера.</p>
Система расселения в регионе	<p>Большинство районов области характеризуются низкой плотностью населения, обезлюдением множества населенных пунктов, что приводит к сложностям поддержания и развития инфраструктуры на всей территории больших по площади районов.</p>
Деятельность хозяйствующих субъектов муниципалитета	<p>Низкий уровень оплаты труда в сельском хозяйстве и невысокая экономическая эффективность данной отрасли обуславливают низкий уровень проживающего в большинстве районов населения. Отмечается сильная зависимость развития области от двух крупнейших предприятий региона («Северсталь» и «ФОСАГРО»), расположенных в г. Череповце. Влияние мирового кризиса, а также изменений в налоговой системе привело к значительному сокращению поступлений в консолидированный бюджет области с 2009 г. от данных предприятий и формированию острого бюджетного кризиса в области.</p>
Социально-экономическая политика субъекта Федерации	<p>Большинство глав муниципальных образований Вологодской области (56-73% всех опрошенных) в 2016 г. указали на отсутствие существенных изменений от действий региональных органов власти по развитию муниципальных образований. Активно проводящиеся в последние годы в области процессы объединения поселений также по мнению 80% глав не дают положительного эффекта на решение проблем развития муниципалитетов. В рамках проверки концепции конвергенции было показано, что инвестиционная политика региона не влияет на сокращение внутрирегиональных различий.</p>
Уровень развития человеческого капитала (способности, знания, навыки, состояние здоровья, миграция, мобильность и адаптивность населения, денежные доходы населения и т.д.) в муниципалитетах	<p>Оценить сложно. Значительный миграционный отток молодежи из большинства районов в города и более развитые районы приводит к снижению человеческого капитала в большинстве районов.</p> <p>Низкий уровень доходов населения большинства районов обуславливает рост миграционных настроений населения, пассивность населения и нежелание участвовать в решении местных проблем.</p> <p>Сохраняется естественная убыль населения во всех районах. К 2015 г. по сравнению с 1991 и 2000 г. существенно выросла миграционная убыль из большинства районов области. Все это выступает фактором сокращения численности населения (в ряде районов значительного – до 37% за 1991-2015 гг.), снижения общего социально-экономического потенциала территорий.</p>
Уровень накопленного экономического потенциала (природно-ресурсного, производственно-технического и др.) муниципалитета	<p>Существенно различается по муниципальным районам. Проведенное ранее исследование (Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.) показало, что балльная оценка потенциала развития разных районов Вологодской области составляет от 2 до 12 баллов из 12 возможных.</p>
Агломерационные процессы на территории региона	<p>Происходит стягивание населения в агломерационную зону области (города Вологда и Череповец и прилегающие к ним 5-6 районов): если в 2000 г. в этих 2 городах проживало 48% населения области, то в 2015 г. – уже 54%. В агломерационной зоне сконцентрировано подавляющее большинство объема производства и инвестиций.</p>
«Теневой сектор» экономики региона	<p>«Теневой сектор» является фактором, снижающим поступления от предприятий в бюджетную систему региона и социальные гарантии населению. В 2000-2010-е года высокий уровень «теневых секторов» (преимущественно нелегальная заготовка и вывозка древесины) был характерен для наименее развитых районов (Кичменгско-Городецкого, Никольского и Бабушкинского).</p>
Степень развития в регионе рыночной инфраструктуры и институциональной среды	<p>Данная инфраструктура крайне неравномерно развита в регионе. Все экономические институты сконцентрированы в Вологде и Череповце. Высокую результативность взаимодействия с Корпорацией развития Вологодской области отмечают не более 18% глав муниципалитетов. Большинство крупных и средних проектов были реализованы при участии Корпорации лишь в городских округах или в прилегающих районах.</p>
Степень развития в муниципалитете производственной (транспортной,	<p>Различия между районами в интегральном показателе уровня развития инфраструктуры (второй блок показателей оценки уровня социально-экономического развития районов, описанной в параграфе 2.2) составляют 2,8 раза. Выявлена</p>

коммунальной, общехозяйственной) и социальной инфраструктуры	прямая умеренная связь между уровнем развития инфраструктуры в районах и уровнем их экономического и демографического развития.
Межмуниципальные (производственные, культурные, организационные и иные) связи	Связи между муниципалитетами развиты слабо. Присутствуют лишь такие формы взаимодействия как обмен опытом, заключение соглашений о сотрудничестве, проведение совместных мероприятий. Зачастую это не оказывает заметного влияния на социально-экономическое развитие муниципалитетов и решение имеющихся проблем. Какие-либо варианты «хозяйственного» сотрудничества между муниципалитетами не развиты.
Взаимодействие между органами государственной власти субъекта Федерации и органами местного самоуправления (неформальные и неформальные отношения)	Большинство глав муниципальных образований указали на низкую эффективность взаимодействия между уровнями власти. Главными причинами этого, по мнению глав, являются финансовая зависимость муниципальных органов от органов государственной власти, противоречивость системы разграничения полномочий, отсутствие дифференциальной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития, отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах.
Эффективность деятельности органов местного самоуправления	По итогам 2015 г. значения интегрального показателя оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления (проводится в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления») муниципальных районов Вологодской области различались в 2,6 раза (между Белозерским и Вашкинским районами).
Источник: составлено автором.	

Таблица 1. Оценка учета территориального фактора в программных документах Вологодской области

Наименование программы	Наличие анализа ситуации по районам	Наличие территориальных параметров	Наличие порядка распределения средств по районам	Наличие распределения средств по районам
Долгосрочная целевая программа "Льготные лекарства" на 2011 - 2013 годы"	-	-	-	-
Государственная программа «Поддержка и развитие малого и среднего предпринимательства в Вологодской области на 2013 - 2016 годы»	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа "Развитие конкурентоспособной льносодержащей продукции в рамках льняного кластера Вологодской области на 2013 - 2015 годы"	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа "Развитие системы отдыха детей, их оздоровления и занятости в Вологодской области на 2009 - 2015 годы"	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа "Инвестиции в объекты капитального строительства на 2010 - 2013 годы и перспективу до 2020 года"	-	+	+	+
Долгосрочная целевая программа "Комплексная модернизация систем коммунальной инфраструктуры Вологодской области на 2012 - 2017 годы"	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа "Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, а также лиц из числа указанных категорий граждан, достигших возраста 23 лет, не реализовавших право на внеочередное получение жилого помещения, на 2011 - 2013 годы"	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа "Газификация Вологодской области на 2011 - 2013 годы"	+	+	+	+
Долгосрочная целевая программа "Традиционная народная культура как основа сохранения культурной самобытности Вологодской области на 2011 - 2014 годы"	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа "Развитие и совершенствование сети автомобильных дорог общего пользования регионального или межмуниципального значения Вологодской области на период 2009 - 2014 годов"	-	+	-	+
Долгосрочная целевая программа "Доступное жилье в Вологодской области на 2009 - 2013 годы"	+	-	+	-
Государственная программа "Развитие агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на 2013 - 2020 годы"	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа "Развитие внутреннего и въездного туризма в Вологодской области на 2013 - 2018 годы"	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа "Государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Вологодской области на 2013 - 2015 годы"	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа "Пожарная безопасность учреждений культуры" на 2012-2014 гг."	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа "Обеспечение жильем молодых семей в Вологодской области на 2012 - 2015 годы"	-	-	+	-

Государственная программа Вологодской области "Развитие системы комплексной безопасности жизнедеятельности населения области на 2013 - 2017 годы"	+	-	-	-
Государственная программа "Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2013 - 2018 годы"	-	-	+/-	-
Государственная программа Вологодской области "Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2013 - 2020 годы"	+	+	-	+
Долгосрочная целевая программа «Информационное общество - Вологодская область» (2013-2015 годы)"	-	-	-	-
Долгосрочная целевая программа "Профилактика преступлений и иных правонарушений в Вологодской области на 2013 - 2016 годы"	-	-	+	-
Государственная программа "Развитие образования Вологодской области на 2013 - 2017 годы"	-	+	-	-
Программа "Стимулирование развития жилищного строительства в Вологодской области в 2011-2015 годах"	+	-	-	-
Долгосрочная целевая программа "Безбарьерная среда" на 2010 - 2014 годы"	-	-	+	+
Долгосрочная целевая программа "Старшее поколение" на 2011 - 2015 годы"	-	-	+	-
Долгосрочная целевая программа "Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на территории Вологодской области на 2010 - 2015 годы и на перспективу до 2020 года"	-	+	+	+
Примечание: + означает соответствие программы указанному критерию; - означает отсутствие или недостаточная реализация данного критерия в программе.				
Источник: составлено автором.				

Таблица 2. Оценка учета территориального фактора в стратегических документах Вологодской области

Наименование стратегии	Наличие анализа ситуации по районам	Наличие территориальных параметров
Стратегия развития образования в Вологодской области на период до 2020 г.	+/-	-
Стратегия реформирования жилищно-коммунального хозяйства Вологодской области до 2020 года	+/-	-
Стратегия развития имущественного комплекса Вологодской области до 2020 г.	-	-
Стратегия развития физической культуры и спорта в Вологодской области до 2020 года	+/-	-
Стратегия развития сферы социальной защиты населения Вологодской области до 2020 года	-	-
Транспортная стратегия Вологодской области на период до 2020 года	+	+/-
Стратегия рационального природопользования и охраны окружающей среды Вологодской области на период до 2020 года	+	+/-
Стратегия развития отрасли культуры в Вологодской области до 2020 г.	-	-
Стратегия развития топливно-энергетического комплекса Вологодской области на период до 2020 года	-	+/-
Стратегия развития строительного комплекса Вологодской области до 2020 г.	+/-	-
Стратегия развития здравоохранения Вологодской области на период до 2020 г.	-	-
Стратегия развития агропромышленного комплекса и потребительского рынка Вологодской области на период до 2020 года"	+	-
Примечание: + означает соответствие программы указанному критерию; - означает отсутствие критерия; +/- – недостаточная реализация данного критерия в программе.		
Источник: составлено автором.		

**Основные параметры социально-экономического развития
поселений Кичменгско-Городецкого муниципального района
Вологодской области до их объединения**

Все поселения за исключением Городецкого и Югского (состоящие из крупных населенных пунктов – села Кичменгский Городок и поселка Югский) имеют низкую плотность населения (менее 2,4 чел./кв. км). Уровень оплаты труда выше среднерайонного лишь в Городецком, Сараевском, Трофимовском и Шонгском, а во всех остальных поселениях – ниже среднеобластного уровня более чем в 2 раза.

Таблица 1. Общие характеристики муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.

Наименование муниципального образования	Территория, кв. км.	Численность населения, чел.	Плотность населения, чел./кв. км.	Среднемесячная зарплата*, руб.	Численность занятых*, чел.
<i>Городецкое</i>	19,1	7629	399,42	16208,3	1940
Захаровское	619,6	458	0,74	12784,1	33
Сараевское	597,3	596	1,00	16789,0	37
Трофимовское	783,6	295	0,38	16431,4	22
Шонгское	439,6	1048	2,38	16879,2	48
Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Городецкому поселению	2459,2	10026	4,08	16182,1	2080
Верхнеентальское	1430,3	605	0,42	15294,2	40
<i>Енангское</i>	894,4	1371	1,53	11968,5	101
Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Енангскому поселению	2324,7	1976	0,85	12912,0	141
<i>Кичменгское</i>	821,6	1589	1,93	8964,9	46
Куриловское	212,9	415	1,95	13413,7	28
Плосковское	674	1194	1,77	13649,1	216
Погосское	228,96	331	1,45	12317,9	39
Шестаковское	319,5	331	1,04	13657,8	10
Югское	20,4	1047	51,32	13078,8	76
Итого суммарно (в среднем) по вновь образованному Кичменгскому поселению	2277,4	4907	2,15	12884,7	415
Итого (в среднем) по району	7061,26	16909	2,39	15488,1	2636

Источник: здесь и в таблицах 2 и 3 рассчитано автором на основе информации: База данных показателей муниципальных образований [Электронный ресурс] / Росстат. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>

* по крупным и средним предприятиям и некоммерческим организациям.

Таблица 2. Общие характеристики бюджета муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.

Наименование муниципального образования (поселения)	Доходы бюджета всего, тыс. руб.	Безвозмездные поступления, тыс. руб.	Налоговые доходы, тыс. руб.	Доля собственных доходов, %	Доходы бюджета всего на душу населения, тыс. руб.	Безвозмездные поступления на душу населения, тыс. руб.	Налоговые доходы на душу населения, тыс. руб.
<i>Городецкое</i>	22486	590	20693	97,4	2,95	0,08	2,71
Захаровское	4047	3578	460	11,6	8,84	7,81	1,00
Сараевское	4231	3781	414	10,6	7,10	6,34	0,69
Трофимовское	3167	2632	519	16,9	10,74	8,92	1,76
Шонгское	5518	4888	601	11,4	5,27	4,66	0,57
Итого (в среднем) по Городецкому поселению	39449	15469	22687	60,8	3,93	1,54	2,26
Верхнеентальское	4830	4240	567	12,2	7,98	7,01	0,94
<i>Енангское</i>	7475	6164	1261	17,5	5,45	4,50	0,92
Итого (в среднем) по Енангскому поселению	12305	10404	1828	15,4	6,23	5,27	0,93
<i>Кичменгское</i>	8548	6424	1529	24,8	5,38	4,04	0,96
Куриловское	3626	3051	549	15,9	8,74	7,35	1,32
Плосковское	5258	3930	1289	25,3	4,40	3,29	1,08
Погосское	3933	3290	631	16,3	11,88	9,94	1,91
Шестаковское	3464	3217	247	7,1	10,47	9,72	0,75
Югское	4343	3650	648	16,0	4,15	3,49	0,62
Итого (в среднем) по Кичменгскому поселению	29172	23562	4893	19,2	5,94	4,80	1,00
Итого суммарно (в среднем) по поселениям района	80926	49435	29408	38,9	4,79	2,92	1,74

Данные таблицы 2 свидетельствуют о низкой финансово-экономической базе всех поселений района. Только в Городецком поселении доля собственных доходов бюджета составляла в 2013 г. почти 97%, а во всех остальных была ниже 26%. Поэтому говорить о какой-либо их финансовой самостоятельности не приходится. Обеспеченность налоговыми доходами на

душу населения во всех поселениях района (за исключением Трофимовского и Погосского) более чем в 2 раза ниже, чем в Городецком (2,71 тыс. руб./чел.). Вместе с тем величина налоговых доходов практически не изменится и после объединения поселений. Общая величина доходов местных бюджетов на 1 жителя колеблется в поселениях от 4,15 тыс. руб. в Югском до 11,88 тыс. руб. в Погосском, и минимальна – в Городецком поселении (2,95 тыс. руб.). Доля собственных доходов в среднем по всем территориям нового Городецкого поселения составляет в 2013 г. почти 61%. Вместе с тем доходы бюджетов вновь образованных поселений будут выше суммы доходов бюджетов объединяемых поселений в связи с увеличением нормативов расходных потребностей на более высокую численность населения (от 2 тыс. чел. в Енангском до 10 тыс. чел. в Городецком).

Существенно различаются поселения также и по развитию инфраструктуры. Так, в Городецком поселении минимальна обеспеченность жильем (22,8 кв. м/чел.), но жилищный фонд в большинстве поселений характеризуется высоким износом, а до 20-28% жителей в ряде поселений проживает в ветхих и аварийных домах (таблица 3). Ввод жилья на душу населения (полностью за счет индивидуального жилищного строительства) в 2013 г. был максимальным в Городецком и Сараевском поселениях.

Данные таблицы 3 также свидетельствуют и о весьма низкой инвестиционной привлекательности всех поселений района. Лишь Плосковское и Городецкое поселения имели среднедушевой объем инвестиций 5,4-10,0 тыс. руб., а все остальные – ниже 1. Также отмечаются более чем четырехкратные различия и по обеспеченности средним медперсоналом на 1 жителя.

Таблица 3. Некоторые характеристики инфраструктуры и социальной сферы муниципальных образований Кичменгско-Городецкого муниципального района в 2013 г.

Наименование муниципального образования (поселения)	Плотность автодорог, км./кв. км.	Обеспеченность населения жильем, кв м.	Доля населения, проживающего в ветхом фонде, %	Инвестиции на душу населения, тыс. руб.	Число среднего персонала на 10000 населения	Число учащихся на 1000 населения	Ввод жилья на душу населения, кв. м.
<i>Городецкое</i>	31,36	22,8	5,3	5,4	167,8	145,6	0,58
Захаровское	0,03	41,9	21,8	0,2	21,8	50,2	0,23
Сараевское	0,06	47,5	7,2	0,0	117,4	73,8	0,56
Трофимовское	0,02	34,9	2,0	0,4	67,8	111,9	0,00
Шонгское	0,07	37,3	11,1	0,1	28,6	67,7	0,11
Итого по Городецкому поселению	0,29	27,0	6,7	4,1	140,6	127,9	0,50
Верхнеентальское	0,02	56,2	1,8	0,2	99,2	99,2	0,00
<i>Енангское</i>	0,06	37,9	15,3	0,2	51,1	76,6	0,00
Итого по Енангскому поселению	0,04	43,5	11,2	0,2	65,8	83,5	0,00
<i>Кичменгское</i>	0,07	40,3	6,3	0,1	31,5	15,1	0,19
Куриловское	0,11	52,5	3,6	0,2	96,4	55,4	0,28
Плосковское	0,05	34,2	23,2	10,0	25,1	102,2	0,25
Погосское	0,06	38,1	8,2	0,0	60,4	102,7	0,00
Шестаковское	0,05	37,5	28,4	0,0	30,2	0,0	0,00
Югское	0,45	23,8	25,8	0,0	9,6	84,0	0,10
Итого по Кичменгскому поселению	0,06	36,0	16,0	2,5	32,6	59,3	0,17
Итого суммарно (в среднем) по району	0,13	31,5	9,9	3,2	100,5	102,8	0,34

Приложение К

Таблица. Характеристики институтов, инструментов активизации развития территорий

Название инструмента	Характеристика (определение)	Его возможная роль в регулировании дифференциации
Зоны территориального развития (ЗТР)	Часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки (Федеральный закон от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)	Данные зоны могут создаваться, в том числе, и в проблемных, слаборазвитых территориях. Формирование более благоприятных условий предпринимательской деятельности и оказание мер господдержки позволит привлечь инвестиции, активизировать развитие территории.
Территории опережающего развития (ТОР)	Часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения (Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»)	Формирование более благоприятных условий предпринимательской деятельности и оказание мер господдержки позволит привлечь инвестиции, сформировать драйвер роста региональной экономики, который может оказать положительное влияние на прилегающие к ТОР муниципалитеты и прирост поступлений в бюджетную систему субъекта РФ.
Кластеры	Кластер – это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний (поставщики, производители и др.) и связанных с ними организаций (образовательные заведения, органы гос. управления, инфраструктурные компании), действующих в определенной сфере и взаимодополняющих друг друга. (Портер, М. Конкуренция: пер. с англ.: – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. – 608 с.)	Государственная поддержка развития кластеров позволяет создавать новые рабочие места и производственные объекты в муниципалитетах, развивать инфраструктуру в местах размещения предприятий кластера, распространять инновационные технологии по территории региона.
Институты развития	Институты развития являются одним из инструментов государственной политики, стимулирующих инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного	Создаются в целях социально-экономического развития территорий, привлечения инвестиций, сопровождения реализации инвестиционных

	<p>партнерства. Основная цель институтов развития – преодоление так называемых «провалов рынка» для решения задач, которые не могут быть оптимально реализованы рыночными механизмами, для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики (Деятельность институтов развития [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/institute).</p>	<p>проектов регионе, оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства, кластерным образованиям. Позволяют обеспечить диверсификацию экономики региона и муниципальных образований.</p>
<p>Межмуниципальное сотрудничество</p>	<p>В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).</p>	<p>Межмуниципальное сотрудничество способствует снижению издержек на решение отдельных проблем местного значения, возникновению кумулятивного эффекта при реализации проектов, а в конечном итоге способствует повышению общего уровня развития территории.</p>
<p>Точки роста, полюса роста</p>	<p>Региональный полюс роста — набор развивающихся и расширяющихся отраслей, размещенных в урбанизированной зоне и способных вызывать дальнейшее развитие экономической деятельности во всей зоне своего влияния (Ж. Будвиль). Точка экономического роста – экономический (хозяйствующий) субъект, отрасль или вид деятельности, способные в результате активизации обеспечивать диверсификацию и рационализацию структуры экономики региона (муниципального образования), стимулировать появление и развитие ее новых элементов, способствовать повышению качества жизни населения (Лащева, Т.О. (Формирование и активизация полюсов экономического развития в регионе : автореферат дис. ... кандидата экономических наук : 08.00.05 / Т.О. Лащева; [Место защиты: Ин-т проблем регион. экономики РАН]. – Санкт-Петербург, 2008. – 18 с.).</p>	<p>Формирование системы точек роста в субъекте РФ, для которых будут определены приоритеты и направления их развития, направления поддержки со стороны органов региональной и местной власти позволит обеспечить активизацию развития как самой точки роста, так и прилегающих к ней муниципалитетов. Система точек роста сформирует полюса роста регионального развития.</p>

Приложение Л

Таблица 1. Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос «Помощь муниципальным образованиям со стороны органов государственной власти, по Вашему мнению, должна заключаться в ...» в зависимости от уровня их развития

Муниципальные районы		
Высокий УСЭР	Средний УСЭР	Низкий УСЭР
Общие для всех территорий направления		
1. Формирование собственной экономической базы муниципалитета (например, повышение нормативов отчислений от налогов, передача отдельных объектов их госсобственности в муниципальную) (50-80%) 2. Принятие региональных программ развития территории с учетом интересов муниципалитетов (42,9-100%) 3. Формирование эффективных межбюджетных отношений (40-71,4%)		
1. Улучшение законодательного обеспечения функционирования местного самоуправления (40%) 2. Развитие инфраструктуры (40%)	1. Развитие инфраструктуры (100%) 2. Повышение объемов безвозмездной финансовой помощи (50%) 3. Улучшение законодательного обеспечения функционирования местного самоуправления (50%) 4. Повышение скоординированности программных документов, принимаемых на региональном уровне и направленных на развитие муниципалитетов (50%)	1. Повышение эффективности сотрудничества с региональными органами власти (42,9) 2. Оказание правовой, методической и консультационной помощи (28,6%) 3. Повышение уровня квалификации муниципальных служащих (28,6%) 4. Повышение скоординированности программных документов, принимаемых на региональном уровне и направленных на развитие муниципалитетов (28,6%)
Сельские поселения		
районов с высоким УСЭР	районов со средним УСЭР	районов с низким УСЭР
Общие для всех территорий направления		
1. Формирование собственной экономической базы муниципалитета (например, повышение нормативов отчислений от налогов, передача отдельных объектов их госсобственности в муниципальную) (54,2-67,4%) 2. Повышение объемов безвозмездной финансовой помощи (37,2-45,8%) 3. Улучшение законодательного обеспечения функционирования местного самоуправления (27,1-40,4%) 4. Повышение уровня квалификации муниципальных служащих (25,4-34,9%) 5. Формирование эффективных межбюджетных отношений (27,8-37,3%) 6. Материально-техническое и программное обеспечение (27,7-32,6%) 7. Развитие инфраструктуры (25,6-40,4%)		
1. Принятие региональных программ развития территории с учетом интересов муниципалитетов (58,1%) 2. Оказание правовой, методической и консультационной помощи (53,5%)	1. Принятие региональных программ развития территории с учетом интересов муниципалитетов (46,8%)	-

Городские поселения		
районов с высоким УСЭР	районов со средним УСЭР	районов с низким УСЭР
Общие для всех территорий направления		
1. Принятие региональных программ развития территории с учетом интересов муниципалитетов (75-100%) 2. Формирование собственной экономической базы муниципалитета (например, повышение нормативов отчислений от налогов, передача отдельных объектов их госсобственности в муниципальную) (50-100%) 3. Формирование эффективных межбюджетных отношений (50-80%) 4. Улучшение законодательного обеспечения функционирования местного самоуправления (40-50%)		
1. Развитие инфраструктуры (60%)	1. Повышение объемов безвозмездной финансовой помощи (25%) 2. Оказание правовой, методической и консультационной помощи (25%) 3. Развитие инфраструктуры (25%) 4. Повышение скоординированности программных документов, принимаемых на региональном уровне и направленных на развитие муниципалитетов (25%)	1. Материально-техническое и программное обеспечение (50%) 2. Оказание правовой, методической и консультационной помощи (50%)

Таблица 2. Распределение ответов глав муниципальных образований Вологодской области на вопрос «Какие наиболее приоритетные направления государственной политики, окажут на Ваш взгляд, наибольший эффект на развитие муниципальных образований в Вологодской области?» в зависимости от уровня их развития

Муниципальные районы		
Высокий УСЭР	Средний УСЭР	Низкий УСЭР
Общие для всех территорий направления		
1. Корректировка федерального законодательства в направлении закрепления за местным уровнем власти дополнительных источников доходов и четкое установление сфер деятельности и полномочий органов местного самоуправления (80-100%) 2. Замена дотаций местному бюджету дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ (28,6-100%) 3. Установление межбюджетных отношений, учитывающих специальные особенности каждого муниципального образования (система коэффициентов) (40-100%)		
1. Активное развитие кластеров в области (лесного, молочного, химического, машиностроительного, туристического) (60%) 2. Разработка совместно с муниципалитетами государственной программы области по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государственной поддержке терри-	1. Обязательный учёт и поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы (100%)	1. Активная деятельность Корпорации развития Вологодской области во всех муниципальных районах и большинстве муниципальных образований (42,9%) 2. Разработка совместно с муниципалитетами государственной программы области по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государ-

<p>ториального общественного самоуправления, местных инициатив (40%)</p> <p>3. Распространение на постоянной основе лучших практик (методических материалов, рекомендаций, проведение совещаний, семинаров и т.д.) муниципального управления из опыта области и других регионов (40%)</p> <p>4. Установление чётких сроков и регламента осуществления контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления (40%)</p>		<p>ственной поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив (42,9%)</p> <p>3. Обязательный учёт и поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы (28,6%)</p> <p>4. Распространение на постоянной основе лучших практик (методических материалов, рекомендаций, проведение совещаний, семинаров и т.д.) муниципального управления из опыта области и других регионов (28,6%)</p>
Сельские поселения		
районов с высоким УСЭР	районов со средним УСЭР	районов с низким УСЭР
Общие для всех территорий направления		
<p>1. Корректировка федерального законодательства в направлении закрепления за местным уровнем власти дополнительных источников доходов и чёткое установление сфер деятельности и полномочий органов местного самоуправления (66,0-72,1%)</p> <p>2. Замена дотаций местному бюджету дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ (32,6-55,8%)</p> <p>3. Разработка совместно с муниципалитетами государственной программы области по поддержке и развитию местного самоуправления (с более широким, чем в уже принятой в 2013 г. программе, перечнем мероприятий и объёмом финансирования), в том числе по государственной поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив (34,9-44,2%)</p> <p>4. Установление межбюджетных отношений, учитывающих специальные особенности каждого муниципального образования (система коэффициентов) (34,9-53,5%)</p>		
<p>1. Распространение на постоянной основе лучших практик (методических материалов, рекомендаций, проведение совещаний, семинаров и т.д.) муниципального управления из опыта области и других регионов (27,9%)</p>	<p>1. Обязательный учёт и поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы (30,2%)</p>	<p>1. Обязательный учёт и поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы (28,3%)</p>
Городские поселения		
районов с высоким УСЭР	районов со средним УСЭР	районов с низким УСЭР
Общие для всех территорий направления		
<p>1. Корректировка федерального законодательства в направлении закрепления за местным уровнем власти дополнительных источников доходов и чёткое установление сфер деятельности и полномочий органов местного самоуправления (75-100%)</p> <p>2. Замена дотаций местному бюджету дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ (25-100%)</p>		

3. Установление межбюджетных отношений, учитывающих специальные особенности каждого муниципального образования (система коэффициентов) (0-100%)		
<p>1. Разработка совместно с муниципалитетами государственной программы области по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государственной поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив (75%)</p> <p>2. Создание подразделений Корпорации развития в каждом муниципальном районе (городском округе) (50%)</p> <p>3. Активное развитие кластеров в области (лесного, молочного, химического, машиностроительного, туристического) (50%)</p> <p>4. Обязательный учёт и поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы (50%)</p> <p>5. Активная деятельность Корпорации развития Вологодской области во всех муниципальных районах и большинстве муниципальных образований (25%)</p> <p>6. Распространение на постоянной основе лучших практик (методических материалов, рекомендаций, проведение совещаний, семинаров и т.д.) муниципального управления из опыта области и других регионов (25%)</p>	<p>1. Разработка совместно с муниципалитетами государственной программы области по поддержке и развитию местного самоуправления, в том числе по государственной поддержке территориального общественного самоуправления, местных инициатив (50%)</p> <p>2. Обязательный учёт и поиск компромиссных вариантов совместно с населением и местными органами власти при оптимизации сети учреждений социальной сферы (50%)</p> <p>3. Активная деятельность Корпорации развития Вологодской области во всех муниципальных районах и большинстве муниципальных образований (50%)</p> <p>4. Включение территориального раздела в региональные Стратегии и Программы (целевые ориентиры, задачи и мероприятия по каждому муниципальному району, распределение средств по муниципальным образованиям) (50%)</p> <p>5. Распространение на постоянной основе лучших практик (методических материалов, рекомендаций, проведение совещаний, семинаров и т.д.) муниципального управления из опыта области и других регионов (25%)</p> <p>6. Установление чётких сроков и регламента осуществления контроля и надзора за деятельностью органов местного самоуправления (25%)</p>	-
Источник: составлено автором.		

Приложение М

Таблица. Структура занятости населения районов и округов Вологодской области по видам экономической деятельности в 2015 г., %

Муниципальный район, городской округ	Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	Обрабатывающие производства	Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	Строительство	Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств и бытовых изделий	Гостиницы и рестораны	Транспорт и связь	Финансовая деятельность	Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	Государственное управление и обеспечение военной безопасности; социальное страхование	Образование	Здравоохранение и предоставление социальных услуг	Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг
Бабаевский	7,6	2,5	4,7	1,4	9,4	0,3	32,7	0,4	2,8	12,7	12,7	10,2	2,6
Бабушкинский	5,4	5,4	5,9	4,2	14,8	0,0	0,0	0,5	2,0	13,7	22,3	18,1	3,1
Белозерский	14,6	9,5	6,8	2,1	8,3	0,9	5,6	0,5	4,8	15,4	15,2	11,9	3,8
Вашкинский	14,0	8,4	7,8	0,0	11,3	0,4	1,7	0,3	2,8	14,9	17,2	14,8	5,3
Великоустюгский	7,2	16,8	6,4	2,7	8,8	2,1	5,3	1,8	4,1	9,2	16,4	13,9	5,5
Верховажский	25,9	7,1	5,6	2,3	10,3	0,5	2,7	0,4	2,6	12,1	16,9	9,1	4,6
Вожегодский	19,7	3,7	10,0	0,5	12,6	0,0	4,9	0,3	3,8	13,0	12,9	13,9	3,2
Вологодский	33,2	5,9	5,6	1,6	6,7	1,2	6,8	0,1	7,5	2,4	12,8	12,9	3,1
Вытегорский	21,1	5,6	6,5	3,1	12,6	1,1	12,2	0,2	2,2	9,5	13,1	6,7	4,2
Грязовецкий	12,7	13,1	6,7	1,8	7,5	1,5	18,3	0,3	4,5	7,4	10,9	6,5	3,8
Кадуйский	3,6	23,2	19,9	5,3	6,9	0,4	4,9	0,3	6,0	6,6	11,3	5,3	3,1
Кирилловский	12,1	3,7	8,9	5,2	9,6	1,8	4,2	0,3	2,5	15,1	13,1	13,2	8,7
Кичм.-Городецкий	18,1	10,1	0,0	0,0	14,2	0,0	2,6	0,6	3,6	10,4	20,0	13,3	3,7
Междуреченский	20,6	4,7	9,0	0,0	11,2	0,1	3,6	0,6	3,2	14,9	15,7	10,6	4,7
Никольский	13,8	5,2	5,8	0,0	11,5	0,0	6,6	0,3	3,4	11,9	23,4	13,5	3,3
Нюксенский	6,0	3,1	6,2	4,6	4,9	0,0	28,9	0,4	5,2	10,1	14,8	9,6	5,3
Сокольский	4,6	33,6	5,4	4,0	5,4	0,1	5,7	0,6	2,3	8,8	13,0	11,9	4,1
Сямженский	18,0	4,0	5,4	0,0	10,0	1,1	12,0	0,7	3,6	15,4	13,2	13,2	3,1
Тарногский	17,1	6,7	7,5	4,3	10,1	2,3	1,7	0,7	3,4	10,6	17,3	13,1	5,1
Тотемский	12,8	6,3	8,3	5,6	8,6	2,1	14,1	0,6	2,3	10,8	15,7	8,8	3,5
Усть-Кубинский	11,9	7,8	7,2	4,8	9,3	1,0	2,6	0,5	1,7	17,7	15,9	15,7	4,0
Устюженский	15,9	14,0	9,1	0,7	7,6	0,0	1,4	0,7	3,1	12,8	16,8	13,6	4,4
Харовский	7,4	15,0	7,7	0,0	7,4	0,4	6,6	0,4	8,4	15,7	14,4	11,9	3,7
Чагодощенский	9,6	33,4	6,1	0,3	12,0	0,7	2,2	0,3	3,3	7,7	11,3	7,8	5,1
Череповецкий	21,5	7,8	5,0	5,3	9,1	1,3	6,0	0,0	7,1	4,3	17,8	8,6	5,3
Шекснинский	10,3	22,4	4,9	2,6	7,5	2,8	9,3	0,3	4,8	12,7	9,8	8,9	3,4
По районам	13,7	13,2	6,7	2,7	8,7	1,1	8,8	0,5	4,1	10,0	14,4	10,9	4,2
г. Вологда	1,1	13,5	3,2	6,5	13,5	2,0	11,6	3,7	10,0	10,4	9,7	9,7	3,4
г. Череповец	0,1	37,0	2,8	7,8	8,0	1,8	5,4	1,9	9,8	4,3	9,2	8,6	3,1
По области	5,6	20,5	4,4	5,4	10,8	2,0	8,8	1,9	7,6	8,4	11,1	9,7	3,5

Источник: Труд и занятость в Вологодской области: 2011-2015 гг.: стат. сборник. / Вологдастат. – Вологда, 2016. – 115 с.