

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОЛОГОДСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

На правах рукописи



КОРЕННИКОВА Виктория Сергеевна

**ОЦЕНКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ
ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ НЕРАВНОМЕРНОСТИ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 5.2.3. Региональная и отраслевая экономика
(специализация – региональная экономика)

**Диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Научный руководитель:
доктор экономических наук,
профессор
Губанова Елена Сергеевна

Вологда – 2024

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	10
1.1 Регион: подходы к исследованию, сущность, свойства	10
1.2 Неравномерность социально-экономического развития: сущность, факторы и последствия	23
1.3. Зарубежный и отечественный опыт снижения неравномерности социально-экономического развития	40
Выводы по первой главе	62
ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	63
2.1 Методика оценки внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития	63
2.2 Оценка внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития Вологодской области.....	75
2.3 Оценка системы регулирования преодоления неравномерности развития в Вологодской области	89
Выводы по второй главе	102
ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	103
3.1. Научно-методический подход к регулированию преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития	103
3.2. Проблемно-ресурсное зонирование в регулировании преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития	117
3.3. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент снижения внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития	128
Выводы по третьей главе	150
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	151
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	160
ПРИЛОЖЕНИЯ	180

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Различия в размерах территорий, природно-климатических условиях, особенностях исторического и культурного развития, национально-этническом составе, в уровне обеспеченности и освоенности ресурсов являются причинами формирования неоднородного социально-экономического пространства России. Существенные изменения экономических связей и отношений между регионами в период 1990-х годов, уменьшение участия государства в инвестировании социальных проектов, экономические и финансовые кризисы в начале 2000-х годов, сокращение финансовых ресурсов – все это обуславливает углубление территориального неравенства.

Оценка результативности деятельности регулирующих органов регионального управления и местного самоуправления позволяет заключить, что проблема сохранения целостности экономического пространства нуждается в поиске путей ее решения, а социально-экономические различия между территориями остаются значительными. В этой связи снижение пространственных диспропорций определяет одно из ключевых направлений развития страны и ее регионов. Это подтверждает необходимость дальнейшего научного осмысления комплекса вопросов, связанных с совершенствованием методов снижения неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований. Отмеченное обусловило тему диссертационного исследования, являющуюся актуальной в практическом и в научном аспектах.

Степень научной разработанности темы исследования. Диссертационное исследование базируется на теоретических и методологических положениях, разработанных российскими и зарубежными учеными.

Существенный вклад в разработку теоретико-методологических основ неравномерности социально-экономического развития внесли Е.Г. Анимица, С.В. Баранова, А.Г. Гранберга, А.В. Евченко, Н.В. Зубаревич, С.А. Иванова,

С.В. Кузнецова, В.Н. Лаженцева, В.Н. Лексина, П.А. Минакира, А.А. Победина, О.А. Польшева, Т.П. Скуфьиной, С.А. Суспицына, А.И. Татаркина, А.Е. Чепика, А.Н. Швецова, А.Ю. Шевякова и др.

Проблемы оценки социально-экономического неравенства в региональном аспекте нашли отражение в трудах С.В. Баранова, А.Г. Гранберга, А.В. Евченко, Н.В. Зубаревич, А.А. Победина, О.А. Польшева, В.П. Самариной, С.А. Суспицына, Т.П. Скуфьиной, А.Е. Чепика и др.

Исследованию проблем регулирования неравномерности социально-экономического развития региона посвящены труды С.С. Артоболевского, П.И. Бурака, Д.Н. Воробьева, А.Г. Гранберга, Б.М. Гринчеля, Е.С. Губановой, Б.С. Жихаревича, Н.В. Зубаревич, С.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой, Б.Л. Лавровского, Н.И. Лариной, В.Н. Лексина, Н.М. Межевича, А.А. Победина, А.О. Польшева, В.Г. Ростанца, Н.А. Санковец, Т.Н. Скуфьиной, А.В. Топилина, Т.В. Усковой, А.Н. Швецова и др.

Однако в условиях необходимости преодоления значительной неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований вопросы, связанные с исследованием сущности неравномерности, ее оценки и обоснования выбора методов снижения территориального неравенства требуют дополнительной проработки. Указанные обстоятельства обусловили выбор темы, определили цель, задачи и логику диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования состоит в развитии теоретико-методических подходов к оценке внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития и регулированию ее преодоления.

Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие **основные задачи:**

1. Исследовать теоретические основы неравномерности социально-экономического развития, определить факторы и последствия ее проявления.

2. Разработать методический подход к оценке внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

3. Выявить факторы и тенденции внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

4. Предложить научно-методический подход к регулированию преодоления неравномерности социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

5. Предложить алгоритм проблемно-ресурсного зонирования субъекта Российской Федерации.

6. Систематизировать направления и инструменты снижения внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Объектом исследования выступает внутрирегиональная неравномерность социально-экономического развития.

Предметом исследования являются методы регулирования преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития.

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составили фундаментальные концепции и теории, представленные в трудах отечественных и зарубежных ученых по региональной экономике в части регулирования регионального развития и снижения неравномерности. В диссертации использованы комплексный и региональный экономико-статистический анализ, логические методы (группировка, сравнение, обобщение), применены табличные и графические формы представления результатов исследования.

Информационной базой исследования послужили нормативно-правовые документы федеральных и региональных органов исполнительной власти, официальные данные Федеральной службы государственной

статистики, Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области, ведомственные данные Департамента финансов Вологодской области, монографии и другие исследования отечественных и зарубежных ученых, материалы периодических изданий, интернет-ресурсы, материалы опросов глав муниципальных образований Вологодской области.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в развитии теоретико-методических положений по оценке межтерриториальных различий, разработке подхода к регулированию преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и использованию методов стратегического управления для реализации дифференцированного подхода к выбору инструментов регулирования.

Основные научные результаты, выносимые на защиту:

1. Уточнен и систематизирован понятийный аппарат, используемый в научной литературе для исследования неравномерности развития территорий. Полученные результаты отличаются, во-первых, рассмотрением неравномерности социально-экономического развития, как сложного явления и объективного свойства, присущего любым территориям, во-вторых, установлением взаимосвязи между понятиями, характеризующими одно явление – неравномерность развития, и в-третьих, выделением трех стадий неравномерности (дифференциация, асимметрия, поляризация), переход между которыми сопровождается увеличением различий между территориями и обусловлен свойствами социально-экономических систем и воздействием широкого спектра объективных и субъективных факторов.

2. Предложен методический подход к оценке внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития, позволяющий определить величину межтерриториальных различий и стадии неравномерности, выявить территории, оказывающие наибольшее влияние на формирование неравномерности развития региона, а также выступающий

информационной основой для выбора региональными органами исполнительной власти регулирующих воздействий на пространственное развитие региона, направленных на снижение межтерриториальных различий.

3. Обосновано, что сохранение значительного внутрирегионального неравенства является следствием особенностей экономико-географического положения муниципалитетов, различий в уровне обеспеченности собственными ресурсами, недостаточной эффективности используемых инструментов регулирования, слабого взаимодействия органов местного самоуправления с региональными органами исполнительной власти и региональными институтами развития, слабого учета специфики развития муниципальных районов при определении направлений и инструментов государственного регулирования.

4. Предложен научно-методический подход к регулированию преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития, предполагающий развитие системы стратегического планирования пространственного развития региона, формирование в регионе благоприятной институциональной среды и создание условий для эффективного формирования и использования потенциала муниципалитетов.

5. Предложен алгоритм проблемно-ресурсного зонирования региона, отличающийся возможностью выявления внутренних ресурсов развития территорий, факторов, обуславливающих внутрирегиональные различия, проблем, затрудняющих устойчивое развитие региона, результаты которого могут быть использованы при выборе инструментов регулирования преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития.

6. По результатам проведенной оценки неравномерности социально-экономического развития и проблемно-ресурсного зонирования региона систематизированы направления и инструменты по снижению внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития

Вологодской области, что позволяет реализовать один из ключевых принципов регулирования преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития – дифференцированный подход.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в систематизации, обобщении и углублении научных знаний, связанных с проблемой внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития: в развитии теоретических представлений о неравномерности социально-экономического развития и ее стадиях; в совершенствовании инструментария оценки внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития и подходов к регулированию ее преодоления.

Практическая значимость исследования заключается в том, что результаты диссертационного исследования могут быть использованы региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления, научными и иными организациями при разработке механизма и инструментов регулирования преодоления межтерриториальных различий. Результаты работы также могут быть использованы при подготовке обучающихся по направлениям 38.03.01 – Экономика и 38.05.01 – Экономическая безопасность.

Соответствие диссертации паспорту научной специальности.

Результаты диссертационного исследования соответствуют научной специальности 5.2.3. «Региональная и отраслевая экономика» (специализация 1 – региональная экономика) по направлениям исследования: «1.3. Региональное экономическое развитие и его факторы. Проблемы сбалансированности регионального развития. Сбалансированность региональных социально-экономических комплексов», «1.9. Проблемы региональной социально-экономической дифференциации. Инструменты сглаживания региональных диспропорций в национальной экономике» Паспорта научных специальностей номенклатуры научных специальностей, по которым присуждаются ученые степени, утвержденной приказом

Министерства науки и высшего образования Российской Федерации от 24 февраля 2021 г. № 118.

Апробация результатов исследования.

Результаты и основные положения диссертационного исследования были представлены на международных и российских научно-практических конференциях: «Институты и механизмы инновационного развития: мировой опыт и Российская практика (г. Курск, 2014 г.), научная сессия аспирантов и молодых ученых, (г. Вологда, 2015 г.), «Современные финансовые инструменты развития экономики регионов (г. Уфа, 2015 г.), «Инновационное развитие территорий» (г. Череповец, 2015 г.), «Молодая экономика (г. Москва, 2015 г, 2018 г.), «Инновационное развитие территорий: государство, бизнес, общество (г. Челябинск, 2015 г.), «Конкурентоспособность регионов. Новая геоэкономическая реальность (г. Псков, 2016 г.), «Новые возможности роста (г. Псков, 2018 г.), «Стратегия и тактика реализации социально-экономических реформ: региональный аспект (г. Вологда, 2018 г.), «Управления развитием макрорегионов как новых элементов территориальной структуры экономики» (г. Москва, 2021 г.), «Экономическое развитие и обеспечение безопасности регионов России в условиях новых геополитических вызовов» (г. Москва, 2023 г.).

Публикации. Основные выводы и результаты диссертационного исследования опубликованы в 19 работах, в том числе в одной монографии, в семи изданиях, включенных в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК при Министерстве образования и науки Российской Федерации. Общий объем работ – 21,05 п.л. (личный вклад автора – 17,88 п.л.).

Структура и объем работы. Диссертационная работы выстроена в соответствии с ее целью, задачами и логикой исследования и состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованной литературы из 188 наименований и 9 приложений. Диссертация содержит 178 страниц основного текста и библиографии, 20 таблиц, 10 рисунков и 6 формул.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

1.1 Регион: подходы к исследованию, сущность, свойства

Переход российской экономики к рыночной модели хозяйствования обозначил процесс укрепления экономической самостоятельности российских регионов, упрочнения политического статуса, развития финансовой и бюджетной независимости. В современных условиях регионы играют все более возрастающую роль, как в национальном хозяйстве, так и во взаимодействиях на международной арене. Вместе с тем развитие регионов сопряжено с наличием существенных различий между ними по ряду природных, демографических, социальных, экономических, экологических и иных параметров, что является причиной неравномерности развития. Важность решения проблемы значительных межтерриториальных диспропорций для обеспечения устойчивого социально-экономического пространства страны, а также сложный характер неравномерности поставили задачу определения сущности категории «регион», требующую обращения к существующим теоретическим подходам.

В результате анализа работ отечественных исследователей установлено, что в научной литературе сложился широкий спектр различных определений категории «регион», что обусловлено наличием разнообразных методологических концепций и подходов к ее исследованию, это: территориальный, территориально-хозяйственный, территориально-административный, производственный (воспроизводственный), комплексный, социальный, социально-экономический, исторический, системный, пространственный. Отметим, что указанные подходы дополняют друг друга и в своей совокупности формируют объемное и многоаспектное представление о регионе.

Основой формирования региона является территория. Поэтому при определении сущности региона многие исследователи обращаются именно к территориальной составляющей, а наиболее широкое распространение в научных кругах получили территориальный, территориально-хозяйственный и административно-территориальный подходы.

Представители территориального подхода (Э.Б. Алаев, А.Г. Гранберг, Н.М. Межевич) исходят из того, что обязательным критерием для существования региона является наличие территории. Поэтому регион определяется ими как определенная территория, часть территории страны. Так, например, А.И. Гранберг рассматривает регион как «определенную территорию, отличающуюся от других территорий по ряду признаков и обладающую некоторой целостностью, взаимосвязанностью составляющих ее элементов» [44, с. 16]. Авторы выделяют следующие присущие региону признаки: совокупность отличительных характеристик (географическое положение, наличие природных ресурсов, климатические условия, исторические и культурные особенности, система расселения населения, специализация производства и другие), совокупность объектов, наполняющих территорию, наличие связей между объектами, целостность территории, взаимодействие с другими регионами, управляемость, наличие органов управления и программ развития, внутренняя относительная однородность [2; 44; 106].

В рамках территориально-хозяйственного подхода (И.В. Арженовский, Н.Н. Колосовский, Н.Н. Некрасов) хозяйственная составляющая наряду с территориальным фактором рассматривается в качестве основополагающего критерия для выделения региона. На основании данного критерия регион определяется не просто как территория, а территориальная организация хозяйства, форма размещения производительных сил и совокупность находящихся на ней (территории) природных ресурсов, производственных мощностей, материально-технической базы, населения, трудовых ресурсов, производственной и социальной инфраструктуры. Указанные факторы

определяют производственную специализацию и соответствующее ей развитие производительных сил, то есть являются основными признаками региона, как территориально-хозяйственной единицы. В работах указанных авторов подчеркивается, что каждый регион является частью (звеном) народного хозяйства страны, обладает относительной однородностью внутренних условий развития, комплексностью и целостностью хозяйства, а также органами управления [6; 80; 81; 113].

С позиции территориально-административного подхода (В.Г. Гутман, В.Г. Игнатов, В.И. Бутов) регион представляет собой административно очерченное территориальное образование, в границах которого протекают все воспроизводственные процессы [47; 63]. При этом в качестве базовых признаков региона учеными обозначаются наличие территории и административных границ.

Однако, стоит отметить, что территориальная составляющая не единственный признак, необходимый для формирования региона. Непременным условием его существования на определенной территории является также наличие народонаселения, экономической, политической, культурной и иных компонент [106]. С точки зрения производственного (воспроизводственного) подхода регион является элементом общественного производства, локализованного на конкретной территории. В границах региона формируются и реализуются экономические и социальные процессы воспроизводства его жизнедеятельности [173]. При этом регион представляет собой часть национальной системы производительных сил и обладает внутренней целостностью и единством воспроизводственного процесса [49].

В работах В.А. Долятовского и В.Д. Кожурина [51; 76] регион рассматривается с позиций комплексного подхода и определяется как территориально-экономический комплекс, но одновременно с этим является самостоятельной частью народнохозяйственного комплекса страны со своей ресурсной и производственной структурой, т. е. как структурная единица хозяйственного комплекса страны.

С позиции социального подхода регион представляет собой форму жизнедеятельности социума и обладает всеми его (социума) параметрами: население, социальные институты, культура. При этом все сферы региона и соответствующие им социальные институты составляют единую структуру региона и носят пространственно организованный характер [14].

В рамках социально-экономического подхода регион определяется как социально-экономическое образование, комплекс, система [53; 93; 98; 144]. Рассматривая регион через призму социально-экономического подхода, авторы указанных работ в качестве основных признаков региона выделяют взаимодействие и сбалансированное развитие социальной сферы и материального производства, а также зависимость уровня развития социальной сферы региона от эффективности функционирования его экономической составляющей.

В соответствии с историческим подходом регион представляет собой исторический элемент национального хозяйства. Роль региона при таком его рассмотрении заключается в реализации ряда функций (экономических, политических, социальных, культурных), выполнение которых способствует развитию региона в конкретную историческую эпоху [152].

Представители системного подхода (С.В. Беляев, В.С. Бильчак и В.Ф. Захаров, Л.Д. Казаченко, О.С. Пчелинцев) рассматривают регион в качестве системы. При этом в качестве основных признаков, присущих региону как системе авторы называют следующие: внутренняя структурность, взаимосвязь между составляющими регион элементами – производственной, социальной, ресурсной сфер, локализация в пространстве и на определенной территории, наличие границ, целостность, управляемость [17; 18; 65; 131]. По мнению указанных авторов, регион представляет собой подсистему социально-экономического комплекса страны, являющейся, в свою очередь, самостоятельной социально-экономической системой.

Рассматривая регион с точки зрения пространственного подхода, многие исследователи (Е.Г. Анимица, Ю.А. Гонтарь, С.А. Иванов, П.А. Минакир,

А.И. Татаркин) отмечают, что регион представляет собой пространственное образование. При этом авторы указывают на то, что регион является не столько пространством насыщающих его субъектов, сколько пространством отношений, процессов и действий [3; 42; 62; 133]. Регион в таком понимании представлен множеством наполняющих его природно-географических, социальных, экономических, политических, этнодемографических, информационных, технологических и других процессов и отношений. При этом внутренние процессы и связи региона преобладают над внешними [133]. Развивая представление о регионе, как о пространстве отношений и рассматривая регион в качестве пространственно сформированной общественной системы, П.А Минакир указывает на то, что регион является также пространством различных условий функционирования расположенных в нем экономических агентов, социальных групп и общественных институтов [109].

Таким образом, наличие в экономической литературе различных подходов к определению сущности понятия «регион» свидетельствует о многовариантности его толкования. Раскрытие содержания региона как научной экономической категории с позиций того или иного подхода позволило выделить основные его признаки. К ним относятся:

- 1) Территориальная целостность и комплексность региона;
- 2) Пространственная локализация и пространственная организованность;
- 3) Регион является частью страны, частью национального хозяйства и системы производительных сил;
- 4) Относительная однородность;
- 5) Наличие внутренних субъектов, а также связей и отношений между ними и с внешней средой;
- 6) Внутреннее единство насыщающих регион субъектов и процессов;
- 7) Внутренняя структурность;
- 8) Региональная специализация;

9) Управляемость.

Указанные признаки представляют собой особые характеристики региона, по совокупности которых его можно отличить как от других регионов, так и от территориальных образований любого уровня иерархии. Однако они позволяют лишь обозначить различия между регионами, выявить отличительные черты одного региона относительно другого, например, по размерам занимаемой территории или по степени насыщенности региона экономическими агентами и интенсивности связей между ними. Вместе с тем выявленные признаки региона не объясняют причин имеющихся различий между регионами по геополитическим, экологическим, социальным, экономическим, политическим, ресурсным и иным параметрам, а также изменений, происходящих в самом регионе. Для того, чтобы выявить свойства региона, обуславливающие различия (внутри- и межрегиональные), следует более детально рассмотреть регион через призму системного и пространственного подходов.

Системный подход получил широкое распространение в различных областях научного знания, в том числе и в экономической науке, поскольку, во-первых, является универсальным инструментарием исследования научных проблем, и, во-вторых, направлен на комплексное и всестороннее изучение объектов, явлений и процессов, их особенностей и разнообразных форм проявления [1; 125; 154].

Ключевым понятием системного подхода является «система», которая определяется как совокупность, множество элементов, взаимосвязанных между собой и подчиненных единой цели [48; 125; 143; 160]. Любая система характеризуется такими признаками, как элементный состав, отношения и связи между элементами, структура, иерархическое строение, функция и целостность.

Элемент представляет собой минимальную, неделимую единицу системы. Основная особенность элементов заключается в одновременном их появлении и включении в систему, что вызывает изменение

функционирования системы, ее постепенное изменение. В качестве элементов региона выступают население, предприятия и организации, органы власти, объекты инфраструктуры, ресурсы. При этом элементный состав региона подвержен трансформационным процессам, вызванным, например, изменениями численности населения в результате активизации миграционных потоков или снижением объемов производства в связи с сокращением необходимых природных, финансовых или человеческих ресурсов.

Однако система не может являться таковой только при наличии элементного состава. Необходимым условием ее существования является установление совокупности связей и отношений между элементами, при наличии которых несвязные элементы становятся системой [143]. Помимо множества присущих системе внутренних связей и отношений, существуют и внешние, направленные на коммуникацию с другими системами, их элементами и внешней средой. При этом внутренние связи и отношения по своей силе, как правило, превосходят внешние [125]. Однако именно внешние связи позволяют системе становиться частью одной или нескольких более крупных систем [44]. Совокупность региональных отношений складывается между агентами региона (населением, бизнесом и властью) по вопросам преобразования ресурсов в продукт, обеспечения эффективного функционирования и развития всех сфер региона, перераспределения финансовых ресурсов, управления производством и человеческими ресурсами.

Элементы системы вместе с ее связями и отношениями составляют внутреннюю среду системы, а совокупность элементов, не входящих в систему, является ее внешней средой или окружением. При этом заметим, что изменения системы могут происходить как под воздействием внутренних, так и внешних элементов и процессов [1]. Сочетание элементов, внутренних связей и отношений, соединенных в системе в некотором порядке, определяет ее структуру [111; 125]. При этом установленный порядок элементов, связей и отношений формирует уникальную по своему составу структуру системы.

Изменение же качества отношений и связей или элементного состава системы ведет к смене ее структуры и превращению одной системы в другую. При этом, как отмечает А.В. Евченко, структура позволяет отличать системы от других объектов, а также придает ей целостность [54]. Однако если речь идет о сложноорганизованных, многоэлементных системах, то влияние обозначенных процессов в случае незначительных преобразований структуры системы на ее функционирование и развитие [68]. Применительно к региону его структура представлена производственной сферой, АПК, социальной сферой, инфраструктурой, населением, аппаратом управления, социальными и экономическими процессами.

Помимо структуры элементный состав, совокупность внутренних и внешних связей и отношений определяют иерархию системы – такую ее организацию, при которой устанавливаются отношения соподчиненности между элементами [48; 143]. При этом указанные отношения могут возникать на одном уровне, когда речь идет о внутриуровневой иерархии, или на разных, когда имеет место внешнеуровневая иерархия [111; 125; 157]. Регион отличается сложной иерархией. Во-первых, он является подсистемой национальной и мировой систем, во-вторых, регион включает в себя множество региональных подсистем: финансовую, демографическую, информационную, политическую, инвестиционную, экологическую, производственную и другие, в-третьих, каждая региональная подсистема является самостоятельной системой, состоящей из совокупности входящих в ее состав элементов.

Возникновение любой системы обусловлено необходимостью и потребностью в ней, а функционирование и развитие – ее назначением или функцией и целью. Посредством функции определяется роль системы, которую она выполняет по отношению к системе, составной частью которой она является [55]. Цель, в свою очередь, отражает внутренние потребности системы, тот результат, который необходимо достичь [1; 48]. Регион, как система, способствует не только развитию общей территории, но и развития

отдельных сфер внутри нее. При этом цель региона заключается в определении приоритетов развития и создании необходимых условий для достижения гармоничного и сбалансированного развития всех территорий и сфер региона, а также обеспечения высокого уровня и качества жизни населения и развития экономики.

К важнейшим признакам системы относится целостность, определяющая систему, как единое целое, обособленное, отличающееся от остального. Целостность характеризует внутреннее единство системы и может быть определена такими параметрами, как: единство цели, назначение, совокупность функций, наличие окружающей среды [111; 125]. Именно признак целостности позволяет выделить систему из среды, тем самым выступая в качестве способа внешней различимости системы. Целостность имеет принципиальное значение как для системы, так и для ее элементов: во-первых, в результате слияния отдельных частей формируются новые характеристики вновь образованной системы, которые не были присущи этим частям в отдельности; во-вторых, каждый элемент системы обретает новые качества, которыми он не обладал, находясь вне образованной системы [157]. Регион обладает признаком целостности, проявляющимся в единстве составляющих его подсистем: социальной, экономической, финансовой, информационной, политической, ресурсной и других, которые в своей совокупности направлены на реализацию функции региона.

Можно заключить, что все рассмотренные признаки системы присущи региону, поэтому правомерно считать, что регион представляет собой сложноорганизованную систему.

Следует отметить, что формирование и развитие региона, а также все трансформационные процессы, протекающие в нем, затрагивающие его экономику, население и хозяйство, происходят не только на конкретной, в рамках установленных границ региона территории, но и в пространстве. Зачастую в научной литературе при изучении особенностей функционирования региональных систем понятия территория и пространство

отождествляются. Тем не менее некоторые авторы, например, Э.Б. Алаев, приходят к выводу о невозможности идентификации этих понятий по причине разной смысловой нагрузки, которую они несут [2]. Так, если развитие территорий происходит в рамках установленных границ, то пространство рассматривается вне зависимости от границ [3]. Развивая эту идею, ученые пришли к следующим заключениям.

Во-первых, если территория характеризует часть поверхности Земли определенной площади, географического положения и иных признаков, то пространство «заполняет» территорию, насыщая ее совокупностью объектов и связями между ними [16; 44]. Во-вторых, территория выступает в качестве природного и экономического капитала, использование которого обуславливает формирование пространства, как основы для размещения производительных сил, становления определенного вида деятельности, развития сетевых сооружений, линейных коммуникаций. При этом пространство не сводится только к экономической составляющей. Оно, помимо прочего, является основой размещения населения, их пространственного поведения, воспроизводства условий жизни, полем для их деятельности, то есть пространство социально [57; 90; 175]. В целом, как отмечает Е.Г. Анимица, территория вмещает и аккумулирует разные виды пространства: экономическое, политическое, социальное, рыночное, культурное, правовое, информационное и другие [4].

В-третьих, пространство отражает ту совокупность связей и отношений, которые возникают между субъектами, расположенными на территории. Это могут быть отношения по поводу специализации, кооперации, развития рынков, производства, перераспределения средств производства, обмена произведенными продуктами, инвестирования, использования достижений технического прогресса и науки, миграции населения и перемещения рабочей силы. В таком случае территория с находящимися на ней субъектами является необходимым условием формирования пространства [3; 46].

Согласно территориальному подходу, каждый регион располагается на определенной, принадлежащей ему территории, которая является неотъемлемым признаком существования региона. Поэтому формирование и развитие региона невозможно без территориальной основы. В то же время любая территория может быть описана определенным набором характеристик: особенностями географического положения, климатом, природными ресурсами, населением, историческими и ментальными традициями. Эти характеристики, с одной стороны, представляют основу для развития региона, а с другой стороны, определяют его специализацию, особенности формирования производительных сил, производственных и иных отношений. При этом именно пространство выступает той ареной/сферой, в которой идет становление региональных особенностей производственной специализации, размещения производительных сил, расселения населения, распространения внутренних и внешних связей [44; 91; 109]. Вместе с тем пространство детерминируется теми объектами, связями и отношениями, которые его насыщают: природными ресурсами, населением, совокупностью населенных пунктов, транспортными и инженерными сетями, хозяйственными отношениями [44].

Рассматривая ключевые проблемы пространственной экономики, Е.Г. Анимица приходит к выводу, что функционирование и развитие региона, а также протекание процессов и становление отношений в нем не может не иметь пространственной реализации, невозможно вне пространства [3]. Более того, развитие региона всегда сопряжено с возведением и надстраиванием на его территории различных пространств на основе ее (территории) ключевых характеристик [4]. Поэтому с позиций пространственного подхода регион представляет собой пространство связей и отношений между экономическими и социальными агентами и институтами, насыщающими территорию, на которой он расположен.

Остановимся более подробно на тех свойствах региона, которые позволяют выявить причины неравномерного развития. В результате анализа

литературы установлено, что основными свойствами сложноорганизованной системы являются свойства открытости, неравновесности и нелинейности.

Любая система находится в постоянном взаимодействии с другими системами и окружающей ее средой. Данное взаимодействие проявляется в установлении интенсивных связей и отношений между ними, определяемыми обменом различными видами ресурсов (вещество, энергия, информация) [143; 157]. При этом свойство открытости систем проявляется как во внешнем влиянии на систему, так и во влиянии самой системы на окружающую ее среду [48]. Действительно, в современных условиях невозможно говорить об эффективном функционировании региона в состоянии замкнутости: без внешней торговли, взаимного обмена произведенной продукцией, трудом, информацией и ресурсами, взаимных политических решений и действий. Это еще раз подтверждает тот факт, что взаимодействие регионов друг с другом, с другими территориальными образованиями играет существенную роль в достижении ими устойчивого развития, обеспечении диверсификации экономики и достойного уровня жизни населения.

Внешние воздействия на открытую систему ведут к ее трансформации. При этом преобразования системы происходят путем изменения ее параметров: состава, структуры и поведения. Такое состояние определяется ее важнейшим свойством – неравновесностью [126]. Это свойство проявляется также в том, что система может менять свою структуру и направление своего развития под воздействием внешних факторов [81; 126]. Кроме того, в результате неравновесности происходят изменения не только в самой региональной системе, но и в ее составляющих элементах. Так, трансформация конъюнктуры рынка приводит к изменениям в производственной сфере в пользу тех товаров, которые в наибольшей степени отвечают потребительским предпочтениям и их покупательской способности, что оказывает влияние на перераспределение инвестиционных потоков и перепрофилированию рабочей силы исходя из потребностей рынка труда. Указанное в своей совокупности ведет к изменению параметров региона, его

внутренних и внешних связей, то есть вызывает переход региона между различными его состояниями.

Процесс развития региона сопровождается периодами спадов, подъемов, накопления резервов и их реализации, поэтому развитие региона как социально-экономической системы проходит не в строго линейной форме, а носит нелинейный характер [98]. Такая смена состояний региона обусловлена еще одним свойством сложноорганизованной системы – нелинейностью, что означает многовариантность состояний системы, а также многообразие направлений ее развития [43]. Нелинейность проявляется в неоднозначном и непропорциональном реагировании системы на внутренние или внешние воздействия [66; 125]. Примером проявления нелинейности развития региона может выступать быстрый рост его экономики вследствие промышленного освоения новых территорий, использования инноваций и результатов научно-технического прогресса.

Анализ научных работ [19; 39; 44; 58; 108] позволил выявить свойства пространства (плотность, размещение, размерность, связанность, структурность, иерархичность, протяженность, взаимное расположение объектов пространства), по которым одно пространство может быть отличимо от другого, при этом мерой межпространственных различий выступает уровень их неоднородности. Свойство неоднородности проявляется в различной степени концентрации ресурсов, факторов производства, населения, хозяйствующих субъектов и процессов, протекающих в пространстве, уровней их социально-экономического развития, а также в обеспеченности различными источниками развития и неравным воздействием со стороны внешней среды и определяется нелинейностью процессов, протекающих в пространстве [19; 39; 44; 58; 108]. В регионе неоднородность вызвана различным сочетанием внутренних и внешних факторов его развития. Например, преобладание конкретного вида ресурсов оказывает влияние, как на производственную специализацию региона, так и на вид производства (трудоемкое, материалоемкое, наукоемкое, энергоемкое).

Рассмотренное выше позволяет заключить, что регион представляет собой сложноорганизованную систему, а неравномерное и непропорциональное развитие как региона в целом, так и его элементов обусловлено его свойствами, как системы и пространства. При этом в данном диссертационном исследовании регион будет рассматриваться как сложноорганизованная система, состоящая из взаимосвязанных элементов (муниципальных образований), развитие которых характеризуется неравномерностью.

Таким образом, в ходе изучения теоретических подходов к определению категории «регион» было выявлено, что существуют различные точки зрения на сущность данного понятия, между которыми нет противоречий. Более того, в рамках каждого подхода акцентируется внимание на важнейших элементах и свойствах региона, что подтверждает многоаспектность и сложность данной категории. Рассматривая регион с точки зрения системного и пространственного подходов, можно выделить такие его свойства, наличие которых позволяет подойти к пониманию неравномерности социально-экономического развития региона.

1.2 Неравномерность социально-экономического развития: сущность, факторы и последствия

Одной из основных особенностей развития территорий, осложняющих устойчивое развитие мирового пространства, является неравномерность социально-экономического развития территорий, которая обусловлена природными, экономическими, демографическими и социальными особенностями регионов. Возрастание межтерриториальных различий препятствует не только устойчивому развитию регионов, но и ведет к дезинтеграции и деформации единого социально-экономического пространства страны.

Проблема неравномерности развития вызывает огромный интерес в науке на протяжении уже более двухсот лет, при этом заметим, что основа формирования современных теоретических представлений о неравномерности развития была заложена еще в XVIII веке.

Начальные представления о неравномерности развития были связаны с определением ее причин. Среди тех, кто первым исследовал причины этого явления, был А. Смит, который в работе «Исследование о природе и причинах богатства народов» установил, что различия между странами и регионами обусловлены, во-первых, выгодным пространственным расположением территории, что позволяет аккумулировать больше ресурсов и капитала по сравнению с территориями, обладающим меньшими или не обладающими вовсе преимуществами положения в пространстве. Во-вторых, это уровень накопленных ресурсов, способствующий повышению производительности и в результате экономическому росту [149].

Развитие промышленности в Европе во второй половине XVIII века и продолжившееся в XIX веке в результате индустриализации активизировало «исследования в области использования пространства в экономических целях» [108]. Поиск ответов на вопрос об оптимальности размещения предприятий промышленности заложил основы формирования и дальнейшего развития теории размещения производства или штандортной теории, основы которой были заложены в трудах Й. Тюнена и В. Лаунхардта. Рассматривая вопросы оптимального размещения сельскохозяйственных и промышленных предприятий, они пришли к выводу, что основными факторами размещения промышленности являются близость к источникам сырья и транспортный (стоимость транспортировки сырья и готового продукта) фактор [159; 183]. Позже развитие идей Й. Тюнена и В. Лаунхардта нашло отражение в работах А. Вебера. Он углубил представления о размещении производства, введя понятие фактора размещения и расширив имеющуюся систему факторов, добавив к ним фактор рабочей силы (издержки на оплату труда) и агломерационный фактор [32]. Ключевой особенностью штандортных теорий

было признание однородности экономического пространства. Однако, несмотря на данное допущение, именно эти работы стали основой дальнейшего развития теории размещения, в которых «экономика впервые стала рассматриваться как пространственная категория» [34].

Представления о неравномерности экономического пространства были расширены в работе К. Маркса «Капитал», где был сделан вывод том, что неравномерность развития проявляется не только внутри отдельных стран, но и между ними. В этой работе также были указаны и причины этого, это различия в уровне доходов между разными группами населения, в уровне обеспеченности капиталом экономик [72]. Эти положения получили свое развитие в работах В.И. Ленина, где была выявлена зависимость между стадией развития экономического пространства и величиной неравномерности: усиление различий между территориями характерно в периоды упадка и кризиса, когда одни, более сильные накапливают свои преимущества, а более слабые – их теряют [99].

Развитие классической теории размещения производства связано с именем В. Кристаллера, который расширил штандортную теорию, предлагаемую Й Тюненом, В. Лаунхардтом и А. Вебером, представлениями о комплексной организации хозяйства на основе выявления пространственных закономерностей размещения населенных пунктов. В качестве основных факторов, оказывающих влияние на предлагаемую сетку размещения, названной «кристаллеровской решеткой», он рассматривал рыночные механизмы спроса и предложения на определенные категории товаров и услуг [179].

Классическая штандортная теория была подвергнута критике со стороны Т. Паландера. В своей работе он отмечает тот факт, что различия между территориями, обусловленные спецификой производства и формированием доминирующих отраслей, определяются географическим фактором. Опираясь на это положение, Т. Паландер приходит к выводу, что

неоднородность является свойством любой территории, любого экономического пространства [184].

Дальнейшее развитие теория размещения получила в исследовании А. Леша «Пространственная организация хозяйства». С одной стороны А. Леш исследовал теоретические основы организации экономического пространства на уровне экономических регионов, с другой – дополнил представление о совокупности факторов, учитываемых при размещении предприятий, добавлением следующих факторов: форма конкуренции, особенности расположения потребителей и зон сбыта [100].

Во второй половине XX века повышается интерес ученых к практическим аспектам проблемы неравномерности развития. Так, в научных работах У. Изарда «Размещение и экономика пространства» и «Методы регионального анализа» особое внимание было уделено применению макроэкономических методов для изучения межрегиональных связей и зависимостей между развитием географических и социально-экономических явлений [64; 181].

Существенный вклад в развитие теории экономического пространства внес Ф. Перру. В своей концепции «полюсов роста» автор говорит о неравномерном характере развития территорий, согласно которому экономическое развитие происходит сначала в «полюсах роста» и лишь затем распространяется на другие части экономического пространства [185; 186]. Дальнейшее развитие идеи Ф. Перру получили в работах Ж. Будвиля, Х. Ричардсона и Р.Х. Ласуэна [95; 96; 177; 178; 187]. Авторы, рассматривая разные виды экономического пространства, пришли к выводу, что при формировании полюсов роста особая роль отводится агломерациям.

В 60-е годы XX века Дж. Фридман, основатель теории «центр-периферия», назвал научно-технический прогресс, приводящий к расслоению территорий по уровню их развития, ключевой причиной неравномерности развития [72]. Центры, притягивающие ресурсы с периферии, становятся очагом возникновения и развития передовых технологий, нововведений и

инноваций, тогда как периферия остается лишь источником ресурсов и потребителем устаревших технологий. Неравное положение центра и периферии способствует формированию диспропорций между ними. Автор делает важный вывод, что неравномерность развития территорий является не переменным следствием экономического роста. В дальнейшем теория Дж. Фридмана была дополнена миро-системной концепцией Ф. Броделя и И. Валлерстайна, которые исследовали неравномерность экономического пространства на глобальном уровне [13; 30]. В этот же период появились работы Г. Мюрдаля, Нобелевского лауреата по экономике 1974 года, в которых были представлены основные положения теории кумулятивного роста, объясняющие различия в уровне развития территорий имеющимися у них преимуществами [112]. По мнению автора рост экономики происходит неравномерно, что обусловлено ускоренным развитием одних территорий, обладающих большими преимуществами и преумножающими их, по сравнению с другими.

Важное место в развитии теории размещения и теории экономического пространства занимают работы российских ученых. В трудах Н.Н. Баранского и Н.Н. Некрасова теоретически обоснованы закономерности размещения производительных сил [13; 113], показано, что основными факторами, влияющими на расположение промышленности в экономическом пространстве страны, являются распределение природных и трудовых ресурсов, результаты научно-технического прогресса. При этом ученые приходят к выводу, что неравномерность развития территорий обусловлена производственной специализацией и структурой хозяйства каждой из них, формируемой на основе имеющихся ресурсов. Эти идеи получили развитие в работе А.Е. Пробста, указавшего не только на факторы размещения промышленности, но и предложившего вариант оптимального расположения производств на основе выявления зависимости между факторами и видом производства [127].

Практическое решение проблемы размещения производительных сил было предложено основоположником экономико-математического направления, В.С. Немчиновым в работах [114; 115]. Обоснование структуры народного хозяйства, отраслевых и территориальных пропорций было выполнено с применением методов математического моделирования в опоре на принцип выравнивания.

Существенное место среди работ отечественных ученых занимают исследования Н.Н. Колосовского и М.К. Бандмана. По мнению Н.Н. Колосовского, именно экономическое районирование является важнейшим инструментом территориального планирования, а также теоретической основой проектирования и развития системы производственно-территориальных комплексов. Введение системы ТПК способствует рациональному использованию природных и трудовых ресурсов, рациональности географического разделения труда, что в свою очередь решает проблему неравномерного развития территорий [81]. Развитие теории производственных комплексов нашло отражение в исследованиях М.К. Бандмана, рассматривавшего ТПК в качестве решения сложившихся проблем пространственной организации производительных сил, а также важнейшего инструмента отраслевого планирования и управления [9].

Таким образом, в процессе становления и развития теории размещения и теории экономического пространства постепенно складывается понимание того, что пространственное развитие является неравномерным, а само свойство неравномерности – объективным свойством территорий. Более широкими становятся представления о факторах: если в более ранних работах в качестве основных факторов, влияющих на неравномерное развитие территорий, указывались транспортный, ресурсный и положение в пространстве, то с развитием производительных сил состав факторов значительно расширился. Основополагающими факторами, оказывающими наибольшее влияние на изменение неравномерности, как в сторону ее

увеличения, так и уменьшения, признаются преимуществами территории и инновационный фактор.

Современные исследования проблемы неравномерности развития территориальных образований представляют собой решение совокупности разнообразных теоретических и прикладных задач, к которым относятся:

1) изучение структурных характеристик неравномерности развития территорий: сущности, причин, факторов, последствий [61; 85; 97; 118; 120; 128 и другие];

2) исследование пространственных проявлений неравномерности развития [61; 78; 84; 110; 116 и другие];

3) определение роли и значения неравномерности в жизнедеятельности общества и функционировании народного хозяйства [128; 158; 171 и другие];

4) разработка и апробация инструментария анализа, оценки и прогнозирования неравномерности социально-экономического развития территорий [40; 122; 128; 129; 168; 171 и другие];

5) Регулирование неравномерности развития территорий [12; 36; 60; 90; 116; 118; 122 и другие].

Анализ литературы позволил установить, что исследователи подходят к проблеме неравномерности развития через категории «неравномерность», «неоднородность», «неравенство». При этом раскрывая их сущность, подчеркивается наличие различий между территориями по совокупности социальных и экономических параметров: уровню экономического развития, уровню жизни населения, ресурсной обеспеченности, технико-технологической оснащенности, внутреннего потенциала развития [44; 60; 118; 151]. В данной работе категории «неравномерность», «неоднородность», «неравенство» рассматриваются как синонимы, а для обозначения межтерриториальных различий используется термин «неравномерность».

Авторы многих работ справедливо замечают, что неравномерность представляет собой вполне нормальное, неизбежное, закономерное свойство развития любого социально-экономического пространства [52; 60; 79; 97; 117;

118; 138]. Вместе с тем неравномерность проявляется не только в различиях по ряду социально-экономических параметров, также и в том, что территории «находятся на разных стадиях развития» [137]. Поэтому под неравномерностью развития в данной работе предлагается понимать свойство, присущее любой территории и заключающееся в «наличии (существовании) различий по определенной совокупности параметров, отражающих ту или иную сферу функционирования и развития территории» [72, с. 62].

По мнению А.О. Польшева [122], неравномерность следует рассматривать как непрерывный процесс. Отметим, что неравномерность развития детерминируется рядом разнообразных причин, воздействием различных факторов регионального развития. Так, П. Кругман в своей работе предложил классификацию факторов неравномерности, разделив их на две группы: факторы «первой природы» и «второй природы» или не определяемые деятельностью человека и ею обусловленные [182]. Вместе с тем анализ литературы позволил выявить широкий спектр факторов неравномерности развития территорий [44; 52; 117; 120; 122; 128; 151], которые легли в основу следующей классификации по ряду признаков (рисунок 1.1).

При этом заметим, что к какому бы классификационному признаку ни относился тот или иной фактор, он всегда будет либо объективным, либо субъективным. Поэтому выделение факторов по признаку влияния деятельности человека является основным.



Рисунок 1.1 – Факторы неравномерности развития территорий
 Источник: составлено автором [72].

В работе Н.Н. Баранского установлена взаимосвязь между объективными и субъективными факторами [13]. Так, например, географическое положение и климатические характеристики будут определять степень освоения территории и особенности расселения населения, а обеспеченность природными ресурсами – хозяйственную специализацию и отраслевую структуру территории. Интерес представляет и работа О.В. Кузнецовой, предложившей пирамиду факторов регионального развития от базовых (объективных) до сложных (субъективных). Автор отмечает, что развитие территорий происходит в первую очередь под воздействием базовых (объективных) факторов. Однако, когда базовые факторы оказали свое влияние, в дальнейшем развитии территорий ключевая роль отводится более сложным (субъективным) факторам [86]. Из указанного следует, что объективные факторы обуславливают и приводят в действие влияние субъективных факторов, а различия между территориями, порожденные объективными факторами, формируют различия субъективные.

В настоящее время, когда первостепенное значение имеют инновации, научные и иные достижения, роль объективных факторов существенно снижается с одновременным повышением роли субъективных факторов [59]. При этом один и тот же фактор, вне зависимости от того, к какой группе факторов он относится, будет оказывать разное воздействие на разные территории. Так, для одних территорий фактор может стать конкурентным преимуществом, стимулом для их развития, для других территорий – слабой стороной, ограничителем развития или нейтральным фактором, не оказывающим влияния на территориальное развитие [72].

Также стоит отметить, что существует прямая зависимость между объективными и субъективными факторами и степенью их управляемости. Так, объективные факторы в силу своей сущности, проявляющейся в независимости от деятельности человека, всегда являются неуправляемыми. Поэтому регулирование различий, возникающих между территориями, возможно только путем воздействия на субъективные факторы, которое может

привести не только к сглаживанию различий между территориями, но и снижению возможности возникновения негативных последствий неравномерности пространственного развития. Таким образом, сложный характер неравномерности и возможность ее регулирования определяются совокупностью факторов, которые и обуславливают межтерриториальные различия [71].

В процессе изучения неравномерности развития территорий было установлено, что в научной литературе используются разные термины для обозначения неравномерности — это «дифференциация», «асимметрия», «поляризация», «диспропорции» [73]. Каждое из указанных понятий характеризует отдельные стороны неравномерности и некоторую степень неравенства социально-экономического развития территорий [123]. Отмеченное стало основанием для предположения, что указанные термины (неравномерность, дифференциация, асимметрия, поляризация) схожи по смыслу, а связь между ними проявляется в следующем:

- 1) указанные понятия характеризуют неравномерность развития;
- 2) изменение неравномерности развития происходит под влиянием различных факторов и сопровождается ее переходом от одной стадии к другой (дифференциация – асимметрия – поляризация);
- 3) каждая стадия неравномерности характеризуется определенным уровнем диспропорций по социально-экономическим параметрам между территориями;
- 4) усиление различий в направлении от стадии дифференциации к стадии поляризации вызвано воздействием совокупности объективных и субъективных факторов и обуславливает ряд социальных и экономических последствий [72].

Анализ результатов исследований отечественных ученых позволил выделить отличительные черты указанных понятий, разграничить их сущность и установить взаимосвязь между ними.

В работах А.А. Победина и А.О. Полынева [120; 122] отмечено, что объективные различия естественного характера становятся причиной дифференциации. Похожая точка зрения была также представлена в ряде исследований [40; 97; 121; 145], в соответствии с которой дифференциация представляет собой процесс становления несоответствия между территориями, определяемого различиями в условиях, факторах и результатах развития территорий. По мнению А.А. Победина дифференциация является свойством, присущим любому экономическому пространству, и представляет собой «объективное состояние неоднородности экономического пространства, проявляющееся в различиях по определенным социальным и экономическим параметрам [120, с. 10]. Принимая во внимание тот факт, что объективные факторы обуславливают действие субъективных факторов, заметим, что дифференциация отражает также различия между территориями, сформированные под воздействием субъективных факторов. Так, влияние географических, климатических и природно-ресурсных параметров функционирования территорий способствует формированию ее хозяйственной структуры, отраслевой специализации, системы размещения производительных сил и расселения населения, инфраструктуры, институциональной основы развития социально-экономического пространства. Указанные положения стали основанием для вывода, что дифференциация – это явление начала процесса «расслоения» территории и возникновения первоначальных различий в уровне социально-экономического развития территории, обусловленное объективными и субъективными факторами [72].

Как было отмечено в п.1.1, важным свойством региональной системы является свойство открытости, проявляющееся в том, что регион находится в постоянном взаимодействии с другими регионами и территориальными образованиями [72]. Очевидно, что в результате проявления данного свойства и указанных взаимодействий на региональное развитие начинают оказывать влияние новые факторы. При этом воздействие факторов на части целого

носит разнородный по качеству и напряженности характер, что способствует формированию различий между ними [156]. Ранее было установлено, что между территориями всегда имеются различия, обусловленные действием объективных факторов. При этом сочетание нескольких факторов дает синергетический эффект, в результате которого к первоначальным различиям добавляются новые различия, а неравномерность при этом может увеличиваться.

Сочетание объективных и субъективных факторов развития, характерных для каждой конкретной территории, дает одним из них больше возможностей приспособиться к изменяющимся условиям по сравнению с другими, дает дополнительный импульс к развитию одних территорий и тормозит развитие других. В результате происходит взаимное удаление территорий друг от друга по ряду социально-экономических и иных характеристик, сопровождающееся увеличением межтерриториальных различий.

Некоторые авторы [38; 52; 56; 146] обозначили такие отклонения (разрывы, сдвиги) понятием асимметрия. Она проявляется в том, что процессы, протекающие внутри территорий, или оказывающие влияние извне, не в равной степени воздействуют на территорию и ее объекты, что приводит к неоднородной трансформации территорий, росту различий между ними по совокупности экономических и социальных параметров, межтерриториальному расслоению [36; 54; 121; 122]. Результатом таких воздействий становится укрепление своего состояния и увеличение уровня развития теми территориями, которые имеют относительное преимущество перед другими и одновременное усиление отставания других территорий, не обладающими такими преимуществами [90]. Сказанное выше позволяет отметить, что воздействие различных факторов приводит к усилению неравномерности развития территорий, нарастанию разрыва в уровне развития территорий и сопровождается сменой стадии дифференциации стадией асимметрии.

Это позволяет определить асимметрию, как явление усиления «расслоения» территории и нарастания социально-экономических различий между территориями, вызванное разнонаправленным воздействием внутренних и внешних, объективных и субъективных факторов [72].

Стоит отметить, что изменение неравномерности возможно и в обратном направлении (от асимметрии к дифференциации), при котором наблюдается сокращение различий между территориями. При этом такая направленность неравномерности формируется в том числе за счет государственных мер регулирования.

Однако, если в процессе регулирования преодоления неравномерности развития не учитываются особенности развития социально-экономического пространства территории, внутренние и внешние факторы воздействия, то они могут стать причиной нарастания межтерриториальных различий, еще большего «расслоения» территорий или их частей и грозить нарушением целостности страны [72].

Существенная степень разобщенности территории в научной литературе обозначается понятием «поляризация». Так, в работах [41; 121] под поляризацией понимается «противопоставление территории по отдельным характеристикам, а также процесс деления единого пространства на противоположные по ряду характеристик территории». Некоторые авторы рассматривают поляризацию как «обособление двух относительно самостоятельных, но взаимосвязанных компонент, имеющих экономическую природу» [22]. При этом они отмечают, что результатом поляризации становится появление чрезмерных межтерриториальных различий и противопоставление территорий по совокупности параметров социально-экономического развития [22]. В работах ряда исследователей поляризация рассматривается через призму теорий «полюсов роста» и концепции «центр-периферия», согласно которым развитие общества всегда сопровождается разделением территорий на высокоразвитые, инновационно-

ориентированные, с одной стороны, и депрессивные, кризисные, со слаборазвитой экономикой и социальной сферой – с другой [22; 41; 67; 109].

Учитывая отмеченное, можно заключить, что поляризация – это «явление достижения территориями диаметрального (или максимально возможного) удаления друг от друга по определенным социально-экономическим параметрам в конкретных условиях» [72, с. 67].

Воздействие внешних и внутренних факторов обуславливает смену стадий неравномерности развития (от дифференциации к асимметрии и от асимметрии к поляризации [72]), каждая из которых отражает определенный уровень разобщенности социально-экономического пространства, различные по глубине и интенсивности различия между территориями. Проявлением межтерриториальных различий, по мнению автора работы [123], являются диспропорции, которые в других работах [20; 21; 90; 132] связываются содержательно с несбалансированностью развития и разницей в параметрах социально-экономического развития. Нарастание диспропорций обусловлено углублением неравномерности развития и переходом ее от одной стадии к другой, поэтому диспропорция представляет собой оценочную характеристику как в целом неравномерности развития территорий, так и каждой ее стадии.

На начальной стадии неравномерности развития воздействие преимущественно объективных факторов обуславливает формирование стартовых различий между территориями и возникновение «первоначальных» диспропорций. Воздействие значительного количества различных факторов приводит к увеличению разрывов в уровнях социально-экономического развития, что вызывает изменение их количественной оценки и формирование «нарастающих диспропорций». В результате, когда усиление действия факторов нарушает сбалансированность территорий, происходит значительное расслоение регионального пространства, достижение территориями противоположных уровней развития, складываются «итоговые» диспропорции (рисунок 1.2).



Рисунок 1.2 – Стадии неравномерности развития территории
Источник: составлено автором [72]

Стоит отметить, что воздействие совокупности факторов в редких случаях может приводить не к нарастанию различий между территориями, а к их сокращению, к снижению уровня неравномерности территориального развития. При этом результатом сокращающейся неравномерности может стать снижение разобщенности и постепенное восстановление целостности социально-экономического пространства, выравнивание уровней развития территорий, тогда как усиливающаяся неравномерность, наоборот, приводит к нарушению целостности социально-экономического пространства, нарастанию разобщенности и дальнейшему обособлению территорий друг от друга по уровню их развития. При этом наличие двух групп факторов, ведущих к росту различий между территориями и их сокращению, может быть одновременным [72]. Поэтому направление изменения неравномерности зависит от интенсивности проявления конкретного фактора.

По мнению многих исследователей, ключевой особенностью неравномерности развития является то, что она может приводит к положительным и отрицательным последствиям в экономике, жизни общества и развитии социально-экономического пространства в целом [31; 97; 138; 172]. При этом естественные межтерриториальные различия, характерные для стадии дифференциации, оказывают положительное воздействие на развитие территорий. Так, эффективное использование внутренних ресурсов является основой для оптимального размещения производительных сил, реализации собственного потенциала, повышения уровня привлекательности и

конкурентоспособности территорий, активизации межтерриториальных связей. Указанное способствует снижению разобщенности и укреплению целостности регионального пространства. Значительные же различия, наоборот, обуславливают разнонаправленность развития территорий, ограничение возможностей развития одних территорий за счет формирования и накопления преимуществ у других, и формирование территорий-лидеров и территорий-аутсайдеров. Тенденция роста неравномерности создает благоприятные условия для возникновения кризисных явлений и межрегиональных конфликтов, нарушения однородности и расслоения социально-экономического пространства. Из этого следует, что неравномерность в ее естественных проявлениях является движущей силой развития территорий, но после достижения критического уровня становится его ограничителем.

Однако, несмотря на возможность проявления положительных и негативных последствий, на практике неравномерность развития территорий приводит именно к негативным (рисунок 1.3).

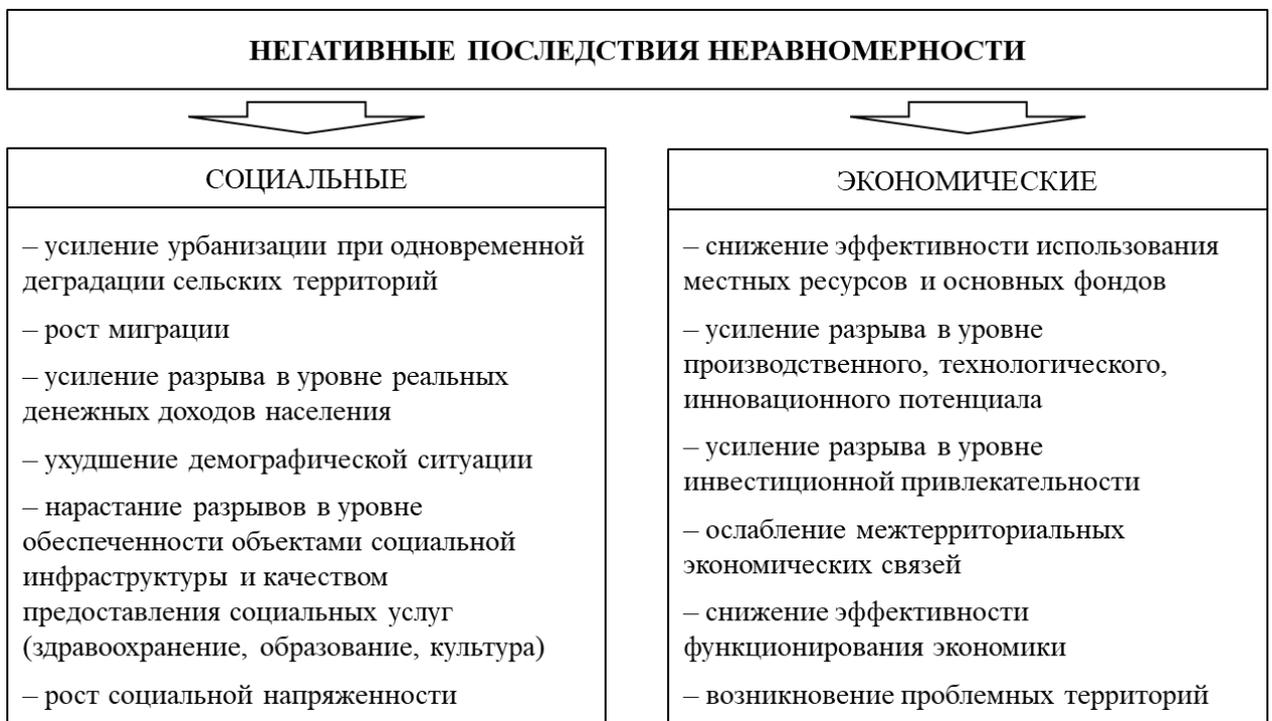


Рисунок 1.3 – Негативные последствия неравномерности развития территорий

Источник: составлено автором

Заметим, что между уровнем неравномерности и последствиями, к которым она приводит, имеется прямая зависимость. По мере возрастания различий между территориями происходит не только расширение числа негативных последствий, но и увеличение степени их проявления. При этом наиболее серьезное последствие неравномерности развития проявляется в разделении территорий на социально и экономически развитые и отстающие, в нарушении сбалансированности развития, целостности пространства. Поэтому устранение негативных последствий неравномерности требует выполнения следующих условий. Первое условие заключается в необходимости участия государства в вопросах регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития территорий. Второе – в необходимости учитывать стадию неравномерности и факторы, ее обусловившие, при выборе методов и форм государственного воздействия.

Таким образом, изучение научных работ ученых по вопросам неравномерности развития территорий позволило определить сущность, факторы и последствия неравномерности социально-экономического развития региона, установить связь между понятиями «дифференциация», «асимметрия», «поляризация», каждое из которых характеризует ту или иную степень разобщенности социально-экономического пространства.

1.3. Зарубежный и отечественный опыт снижения неравномерности социально-экономического развития

Значительные разрывы в уровне развития территорий приводят к обострению социально-экономических проблем. При этом своевременные регулирующие воздействия органов власти способны сгладить имеющиеся диспропорции территориального развития и предотвратить проявление негативных последствий неравномерности. Поэтому целесообразным является изучение зарубежной и российской практики снижения

неравномерности социально-экономического развития. Практический интерес представляет изучение опыта регулирования преодоления неравномерности европейских стран, что обусловлено, во-первых, существованием Европейского Союза, как «наиболее успешной интеграционной группировки» [135], а, во-вторых, богатой практикой решения проблемы межтерриториальных различий в региональных политиках как Европейского Союза, так и стран-участниц.

Постепенное расширение границ Европейского Союза за счет вхождения в него новых стран вывело на первый план проблему возрастающей неравномерности социально-экономического пространства этого экономико-политического объединения. Ее решение было найдено в проведении наднациональной региональной политики, основанной на идеологии сплочения стран-членов ЕС [136]. Основной целью региональной политики Европейского Союза является сокращение различий в уровне развития как стран-участниц, так и их регионов. Однако в условиях интеграции различных по уровню социально-экономического развития стран немаловажным направлением региональной политики ЕС становится одновременное раскрытие потенциала проблемных территорий наряду с сохранением конкурентных преимуществ наиболее развитых территорий [89; 135].

Заметим, что страны, входящие в состав Европейского Союза, имеют схожую проблематику – различия в уровне развития между отдельными территориальными образованиями. Так, в Германии – это разный уровень развития западной и восточной частей страны, в Италии – сильные контрасты между центральными, северными территориями и Югом, во Франции – чрезмерное развитие и доминирование столичного региона над остальной территорией страны, в Испании – различия между регионами, обусловленные социально-историческими факторами [135]. Региональные политики стран-участниц Европейского Союза опираются на развитое законодательное обеспечение (приложение 1). Деятельность по снижению региональных диспропорций в европейских странах регулируется разнообразными

законами, рамочными планами и программами. При этом в законодательных и нормативных документах отражаются основные цели и направления регулирования регионального развития, мероприятия и инструменты, необходимые для их достижения, разграничиваются полномочия и компетенции между уровнями власти, а также другие аспекты, имеющие непосредственное отношение к развитию регионов.

Также стоит отметить, что в странах-членах Союза отсутствует монополия центрального государственного органа в вопросах регулирования неравномерности развития. За разработку и проведение региональной политики отвечает разветвленная институциональная структура, куда входят разнообразные федеральные министерства, агентства, национальные, плановые и межведомственные комитеты, советы и конференции. При этом каждая структурная единица курирует определенное направление процесса регулирования межтерриториальных различий: составление перечня проблемных регионов с целью оказания им государственной помощи, распределение финансовых средств на инфраструктурные и иные проекты развития регионов, планирование и координация регионального развития, консультирование по основным вопросам региональной политики. Практика снижения неравномерности развития в странах Европейского Союза строится на принципе координации региональной политики государства с наднациональной региональной политикой, а также с региональными политиками других стран [138]. При этом, несмотря на провозглашенный в Европейском Союзе курс на расширение регионами своих полномочий, имеет место сохранение централизации по некоторым вопросам указанной проблемы.

По мнению Б.М. Штульберга, эффективность региональной политики зависит не столько от закрепления ряда полномочий за определенным уровнем власти, сколько от финансирования, необходимого для ее реализации [174]. Стоит добавить, что ключевую роль в достижении целей региональной политики играет применяемый инструментарий. Реализация ключевой цели –

сокращения различий в уровне развития регионов с одновременным сохранением их конкурентоспособности, предусматривает использование странами-участницами ЕС как экономических, так и неэкономических инструментов. Снижение диспропорций регионального развития осуществляется путем выделения средств из структурных фондов ЕС, бюджетного выравнивания, предоставления целевых трансфертов, субсидий, целевых кредитов и особых налоговых режимов, реализации структурных программ и инвестиционных проектов, а также капиталовложений, ориентированных на решение конкретных проблем в области занятости, межрегионального разделения труда, социальной и производственной инфраструктуры, экологии и туризма, реструктуризации промышленности, развития и поддержки малого и среднего бизнеса, развития сферы услуг и научно-исследовательской деятельности [89]. Стоит отметить, что несмотря на опыт органов власти и достаточные финансовые возможности, реализуемый инструментарий хоть и способствует движению общеевропейского пространства по траектории конвергенции, все-таки не может в полной мере обеспечить сокращение межрегиональных различий [15].

Практика сокращения межтерриториальных различий в США¹ подтверждает действенность региональных программ развития при решении социально-экономических проблем. Примером успешной реализации являются региональные программы развития одних из самых проблемных регионов США – долины реки Теннесси и зоны Аппалачских гор. Направленные на решение острых социальных проблем (проблема низкой занятости, доходов и уровня жизни населения), эти программы способствовали не только экономическому и социальному развитию указанных регионов, но и формированию межтерриториальной интеграции на основе усиления экономических и социальных связей между отдельными

¹ Заметим, что отличительной чертой США является отсутствие глубоких диспропорций социально-экономического развития регионов [92]. В связи с этим приоритетным направлением региональной политики страны является не выравнивание уровней территориального развития, а стимулирование их конкурентоспособности.

штатами [94]. Однако традиционным инструментом региональной политики США остается прямая финансовая помощь менее развитым территориям, реализуемая в отношении депрессивных регионов в форме предоставления федеральных трансфертов (грантов) на финансирование конкретных программ или проектов. Как правило, федеральные трансферты носят социальную направленность и идут на решение проблемы низких доходов и уровня жизни, на снижение безработицы, развитие и поддержку социальной инфраструктуры, а также иную помощь социального характера [94; 136].

Положительный опыт США в снижении неравномерности социально-экономического развития регионов был использован странами Латинской Америки. Ориентация региональных политик Мексики и Бразилии на сокращение межтерриториальных различий, особенно в уровне доходов и качестве жизни населения, пространственном размещении промышленности и особенностях системы расселения, обусловила использование многочисленных программ регионального развития. Ключевой направленностью этих программ является развитие производственной и транспортной инфраструктуры, создание рабочих мест, развитие приграничных территорий, повышение конкурентоспособности регионов, поддержка малого и среднего бизнеса, а также развитие туризма [135].

Существенные различия в уровне развития приморских и внутриконтинентальных территорий Китая стали основанием для проведения двухэтапной региональной политики. Первый этап, построенный на стимулировании развития территорий с высоким потенциалом и уровнем конкурентоспособности, лишь обострил проблему неравномерности развития социально-экономического пространства страны и привел к углублению межрегиональных диспропорций. В связи с этим основой второго этапа региональной политики стал выравнивающий механизм, ориентированный на поддержку отстающих территорий Китая. При этом основными инструментами регулирования были выбраны государственная поддержка, осуществляемая в виде предоставления налоговых, таможенных и

финансовых льгот, государственных и привлечения иностранных инвестиций, либерализация торговых и экономических отношений с другими странами, создание свободных экономических зон, а также региональные программы, предусматривающие развитие в регионе промышленности, производственной и транспортной инфраструктуры [135]. Первые результаты проводимой региональной политики, показавшие начавшееся сокращение различий в уровне развития регионов Китая, свидетельствуют о результативности применяемых инструментов регулирования.

Во многих странах имеет место активное использование межмуниципального сотрудничества для решения ряда вопросов локального значения. Например, США и ряд европейских стран (Германия, Франция, Дания, Испания) используют этот инструмент для осуществления возложенных на муниципальные образования полномочий и функций. К ним относятся: управление службами коммунального хозяйства, строительство жилых районов, создание промышленных зон, предоставление городского пассажирского, школьного и межмуниципального транспорта, переработка твердых бытовых отходов, а также предоставление образовательных, информационных и консультационных услуг [35; 88; 141]. Кроме этого, межмуниципальное сотрудничество за рубежом используется для развития управленческих технологий, повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, проведения более согласованной политики в области развития экономики, защиты профессиональных интересов муниципальных служб [8; 88].

Таким образом, зарубежный опыт сокращения межтерриториальных диспропорций демонстрирует заинтересованность органов власти к проблеме неравномерности социально-экономического пространства страны, проявляющийся как в создании действенной структуры политических институтов и законодательного обеспечения региональной политики, так и в использовании совокупности экономических и неэкономических инструментов. Однако, как показывает практика, целенаправленные

воздействия со стороны федеральных органов власти с одной стороны, не в полной мере позволяют достичь существенного выравнивания уровней социально-экономического развития стран и их регионов, но с другой – предотвращают дальнейшее нарастание межтерриториальных различий.

Объективные и субъективные особенности развития российских регионов не позволяют полностью внедрить практику иностранных государств. Однако изучение зарубежного и отечественного опыта, в том числе и применяемого в советское время, является важной предпосылкой дальнейшего развития системы регулирования преодоления неравномерности развития.

Анализ эволюции российской системы регулирования позволяет увидеть изменение принципов, методов регулирования, а также органов, ответственных за управление народным хозяйством и решение проблем социально-экономического пространства страны (таблица 1.1).

Таблица 1.1 – Эволюция отечественного опыта снижения межрегиональной неравномерности

Период	Содержание
Дореволюционный период	Акцент в регулировании ставится не на решении конкретных социально-экономических проблем, а на преобразовании территориальной организации страны.
1920–1957 гг.	Основу регулирования составляет система планирования развития народного хозяйства по отраслевому принципу. В конце 1920 г. принят план ГОЭЛРО - первый план по восстановлению народного хозяйства страны. Основным методом планирования – районирование, нацеленное на решение проблем рационального разделения труда и использования трудовых ресурсов, равномерного развития производительных сил и развития отсталых регионов. С 1928 г. Госплан СССР осуществлял планирование развития народного хозяйства посредством разработки и реализации пятилетних планов. Однако опора на отраслевой принцип в сочетании со значительным ограничением прав местных органов управления стали причиной сохранения социально-экономических различий между регионами.
1957–1965 гг.	Управление развитием народного хозяйства осуществляется по территориальному принципу. Функции по управлению экономикой, отраслями и предприятиями переданы Советам народного хозяйства (Совнархозы). Система Совнархозов оказалась низкоэффективной по следующим причинам: - обособленность отраслей промышленности по экономическим районам; - приоритетность в развитии одних отраслей относительно других; - нарушение межрайонной специализации и взаимосвязанности предприятий.
1965–1971 гг.	Управление народным хозяйством осуществляется общесоюзными и союзно-республиканскими министерствами по отраслям промышленности. Основные инструменты планирования – Генеральная схема развития и размещения производительных сил, Генеральная схема расселения СССР. Цель управления – рациональная специализация территорий, сбалансированность общественного производства, комплексное развитие хозяйства.

Период	Содержание
1971–1990 гг.	<p>В практику управления страной введена новая форма пространственной организации производительных сил – территориально-промышленный комплекс (ТПК). Цель внедрения ТПК – оптимизация использования природных и трудовых ресурсов для обеспечения стремительного развития народного хозяйства.</p> <p>Задача сбалансированности регионального развития не была решена по причине недофинансирования и отсутствия собственных органов управления ТПК.</p> <p>Конец 70-х годов – начало использования программно-целевого метода планирования развития регионов, как альтернативы Госпланам. Цель программ – решение проблем развития отдельных территорий и отраслей, межотраслевых проблем в масштабах нескольких регионов. Большинство программ имели низкую результативность, а часть из них была вовсе не реализована из-за большого объема принимаемых программ, недостаточной проработанности, несоответствия целей имеющимся ресурсам.</p>
1990–2000 гг.	<p>Переход от плановой к рыночной экономике, процессы дезинтеграции страны, суверенизации регионов, усиление децентрализации власти, ослабление экономических связей, невозможность самостоятельного решения регионами внутренних проблем социально-экономического развития, нарастание межрегиональных различий обусловили необходимость поиска новых инструментов регулирования регионального развития.</p> <p>В условиях политического и экономического кризиса 1990-х годов становление системы государственного регулирования регионального развития носит стихийный характер, а планирование народного хозяйства сменяется практически полным отсутствием целенаправленного воздействия на развитие регионов.</p>
Составлено авторов по [83; 87; 94; 98; 174 и др.].	

В российской практике регулирования регионального развития сложились две основные модели региональной политики: политика выравнивания и политика поляризованного развития. Нацеленная на выравнивание социально-экономического развития регионов, региональная политика², утвержденная в 1996 году, опиралась на инструменты адресного характера: межбюджетные трансферты, дотации, субсидии, размещение госзаказов. Однако фактически она оказалась неспособной решить проблемы территориального развития и сводилась к выравниванию бюджетной обеспеченности российских регионов с целью обеспечения возможности финансирования текущих расходов по возложенным на региональный уровень полномочиям. Политика выравнивания, как отмечали эксперты упраздненного Министерства регионального развития, к 2005 году достигла предела своей эффективности [165], что стало основанием для перехода к поляризованной модели региональной политики. Принятая «Концепция

² Имеется в виду региональная политика, основы которой были обозначены в указе Президента Российской Федерации от 03.06.1996 г. № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации».

Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» предусматривала создание нового каркаса пространственной структуры экономики путем выделения и поддержки «опорных регионов» – территорий, обладающих наибольшими конкурентными преимуществами, развитие которых будет оказывать инновационное воздействие на остальные регионы. Основными инструментами политики поляризованного развития являются целевые программы, государственно-частные партнерства, стимулирование региональных инициатив. На практике формирование «полюсов роста» привело к оттоку важнейших ресурсов из одних регионов в другие и усилению неравномерности социально-экономического пространства страны.

Новой стратегической целью развития страны стала необходимость «достижения уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России, как ведущей мировой державы»³. Одним из целевых ориентиров стратегии является обеспечение сбалансированного пространственного развития, предполагающее снижение масштабов регионального неравенства. Однако тенденции развития российских регионов и внутрирегиональных территорий, выявленные во второй главе данного диссертационного исследования, свидетельствуют о сохранении диспропорций и расслоении социально-экономического пространства страны. Во многом это объясняется тем, что в основе разрабатываемых стратегий лежит отраслевой подход, согласно которому реализация стратегической цели достигается посредством определения приоритетов развития отдельных сфер народного хозяйства, а региональная специфика не учитывается. Отсутствие внимания к территориальным особенностям не позволяет раскрыть внутренний потенциал, резервы и установить приоритеты их развития, что снижает результативность региональной политики при решении социально-

³ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/aaooFKSheDLiM99HEcyrygytfnGzrnAX.pdf> (дата обращения: 12.10.2015)

экономических проблем. Как отмечает С.С. Артоболевский, российскую практику регулирования отличает разрозненность действий государства, тогда как для системного решения проблем развития территорий необходима адекватная остроте и масштабу проблем региональная политика [137].

На современном этапе тенденции развития регионов, проявляющиеся в концентрации трудовых, производственных, финансовых и иных ресурсов на ограниченных территориях, расслоении социально-экономического пространства страны, свидетельствуют о недостаточной результативности регулирующих воздействий государства. До недавнего времени вопросы развития регионов были отражены в Указе Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Этот указ был одним из основных документов стратегического планирования страны на протяжении 20 лет. В 2017 году был принят новый указ об основах государственной политики регионального развития⁴, который нормативно закрепил действия федеральных органов государственной власти по развитию российских регионов. Отмеченные в указе цели и приоритетные задачи государственной политики регионального развития направлены на снижение межрегиональных диспропорций в уровне и качестве жизни населения и в уровне социально-экономического развития.

В феврале 2019 года Правительство Российской Федерации утвердило новый документ стратегического планирования – Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁵, которая определила в качестве цели «обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и

⁴ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 г. № 13. URL: <http://government.ru/docs/all/110051/> (дата обращения: 24.03.2017)

⁵ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 10.14.2019)

технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны»⁶. Среди задач, реализация которых необходима для достижения цели пространственного развития страны, указано «сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации, а также снижение внутрирегиональных социально-экономических различий»⁷. Однако, по мнению Е.М. Бухвальда и С.А. Кожевникова, стратегия не лишена недочетов:

1) не представлено обоснование приоритетных направлений эффективного управления пространством из-за отсутствия анализа существующих проблем пространственного развития страны;

2) отсутствуют принципы выделения различных типов российских регионов и адаптированные под них имеющиеся институты и инструменты государственного воздействия для реализации дифференцированного подхода управления территориями;

3) не отражены степень участия и ответственность региональных органов власти и органов местного самоуправления при решении проблем регионального развития;

4) усилия государства сосредоточены на развитии крупнейших и крупных агломераций, остальные территории (малые и средние города, моногорода, сельские территории) остаются без внимания, что может стать причиной дальнейшего усиления неравномерности социально-экономического пространства страны;

5) не отмечены основные меры, выполнение которых необходимо для достижения стратегической цели и задач пространственного развития [28; 75].

Осенью 2021 года Правительство России утвердило единый план по достижению национальных целей развития страны⁸, отдельный раздел

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celej_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html (дата обращения: 17.03.2022)

которого посвящен вопросам регионального развития. Среди приоритетных направлений развития территорий обозначено «сокращение межрегиональных и внутрирегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, в том числе опережающее социально-экономическое развитие регионов с уровнем социально-экономического развития ниже российского»⁹. Для реализации указанного и других приоритетов территориального развития предложено совершенствовать межбюджетные отношения, разрабатывать индивидуальные программы социально-экономического развития субъектов Федерации, развивать приоритетные стратегические территории страны.

Вместе с тем, по мнению С.С. Артоболевского и О.Б. Глезера, система государственного воздействия отличается «институциональной бесхозностью» [137], о чем свидетельствует значительное количество государственных органов, которые занимаются вопросами, относящимися к региональной проблематике. Низкая эффективность деятельности регулирующих институтов обусловлена недостаточностью полномочий и ресурсов для решения региональных проблем, а также ведомственной разобщенностью, слабой координацией и несогласованностью в вопросах регулирования регионального развития [170].

По данным Федеральной службы государственной статистики на 1 января 2024 года четверть населения Российской Федерации проживает в сельской местности. В связи с этим особое внимание на федеральном уровне уделяется вопросам развития сельских территорий. Так, в стране реализуется Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации¹⁰, государственная программа «развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»¹¹, государственная программа «Комплексное развитие

⁹ Там же.

¹⁰ Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.02.2015 г. № 151-р. URL: <https://mcx.gov.ru/upload/iblock/b8d/b8d191bd05d8b4ca208620b726246ede.pdf> (дата обращения: 05.07.2015)

¹¹ О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия»: постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 г. № 717. URL: <http://government.ru/docs/all/83508/> (дата обращения: 12.10.2015)

сельских территорий»¹², стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса Российской Федерации на период до 2030 года¹³. В указанных документах обозначены цели, задачи, приоритетные направления развития сельского хозяйства, а также меры, ориентированные на развитие инфраструктуры, улучшение качества жизни населения в сельской местности, поддержку сельскохозяйственного производства, создание условий для устойчивого развития сельских территорий.

Российская практика снижения неравномерности развития опирается на разнообразный арсенал инструментов федерального и регионального воздействия (таблица 1.2), однако значительная роль отводится межбюджетным отношениям.

Это обусловлено тем, что в процессе децентрализации власти регионы столкнулись с проблемой недостаточности собственных средств для развития экономики и социальной сферы. Низкие объемы налоговых доходов в региональные бюджеты компенсируются помощью из федерального бюджета, реализуемой в виде дотаций, субвенций и субсидий. Однако, как показывает практика, механизм трансфертов используется не столько для наиболее нуждающихся в финансовых ресурсах регионов, сколько для субъектов с максимальным уровнем бюджетных расходов, а выделенные средства, оседая в региональных центрах, так и не перечисляются в нижестоящие бюджеты нуждающихся территорий [98].

¹² Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 31.05.2019 г. № 696. – URL: <http://static.government.ru/media/acts/files/1201906060031.pdf> (дата обращения: 12.12.2022)

¹³ Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 08.09.2022 г. № 2567-р. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405172287/> (дата обращения: 12.12.2022)

Таблица 1.2 – Система инструментов снижения неравномерности развития российских регионов

Инструмент	Назначение	Особенности применения
Межбюджетные трансферты	1) выравнивание бюджетной обеспеченности регионов; 2) достижение бездефицитности бюджетов разных уровней иерархии; 3) обеспечение баланса между бюджетными доходами и расходами	1) не создает стимулов для самостоятельного развития регионов; 2) необеспеченность расходных полномочий необходимым объемом бюджетных ресурсов; 3) невозможность воздействия на причины бюджетной недостаточности; 4) отсутствие стандарта минимального уровня бюджетной обеспеченности; 5) сложность определения реальной потребности в бюджетных средствах, уровня достаточности (недостаточности) средств региональных бюджетов; 6) нецелесообразность расходования дефицитных бюджетных средств; 7) финансирование текущих расходов
Федеральные целевые программы	1) решение конкретных задач социально-экономического развития региона; 2) рассматриваются федеральным центром, как инструмент селективной поддержки регионов	1) слабая методологическая проработанность процесса создания и реализации программ: <ul style="list-style-type: none"> - отсутствие законодательного обеспечения на федеральном уровне; - отсутствие правового механизма, регламентирующего совместное участие органов власти в подготовке программ; - отсутствие четко работающей системы рассмотрения и согласования программ; - отсутствие четких критериев отбора субъектов, в отношении которых необходимо использование данного инструмента, и критериев определения объема средств, выделяемых для реализации программ; - отсутствие четкой системы контроля, как за целевым использованием финансовых ресурсов, так и за выполнением самих программ; 2) нарушение принципа избирательности территорий; 3) низкий уровень финансовой обеспеченности
Стратегическое планирование	1) решение задач социально-экономического развития страны в целом и ее субъектов	1) расплывчатость, общность и отсутствие четкости в формулировках целевых ориентиров; 2) одноразовый характер использования; 3) ориентированность не на достижение обозначенных целей и задач, а на принятие стратегического документа; 4) рассматривается регионами, прежде всего, не как инструмент достижения целей развития, а как способ получения финансовых средств из федерального бюджета

Инструмент	Назначение	Особенности применения
Налоговые и кредитные меры, госзаказы	1) стимулирование экономического подъема в регионах; 2) содействие развития региональных рынков; 3) регулирование уровня безработицы; 4) активизация деловой активности	1) отсутствие нормативно установленной процедуры отбора территорий; 2) предоставление льгот осуществляется в зависимости от лоббирования региональными властями своих интересов; 3) создают основу для развития неоправданных конкурентных преимуществ у регионов; 4) дает временный эффект в силу ограниченности периода действия
Межтерриториальное сотрудничество	1) диверсификация экономики; 2) снижение барьеров при перемещении ресурсов; 3) обеспечение населения новыми товарами и услугами, а производителей – новыми рынками сбыта; 4) укрепление межрегиональных связей	1) слабая регулирующая роль государства, не обеспечивающая потребность в развитии межтерриториальных связей; 2) организационно-экономический аспект (необходимость создания институтов, направленных на укрепление и расширение межтерриториальных связей, межтерриториальной инфраструктуры; формирование и совершенствование законодательства по вопросам организации сотрудничества; необходимость определения объемов финансовых ресурсов и др.); 3) возможность обмена опытом; 4) объединение ресурсов и потенциала территорий для обеспечения роста экономики и повышения уровня жизни местного населения; 5) необходимость учета интересов всех участников сотрудничества; 6) отсутствие четко обозначенных приоритетов межтерриториального сотрудничества; 7) слабая скоординированность действий участников сотрудничества; 8) слабая координация и отсутствие реализации части заключенных соглашений о сотрудничестве
Составлено автором по [23; 86; 98; 101; 137; 138].		

Ограниченность трансфертов из федерального бюджета в 1990-х годах, а также их нацеленность на решение текущих проблем регионального развития обусловила необходимость внедрения в практику государственного регулирования новых инструментов, которые, с одной стороны, охватывали бы все регионы, нуждающиеся в федеральной помощи при решении своих социально-экономических задач, и с другой – способствовали бы устранению региональных проблем в долгосрочной перспективе. Таким инструментом согласно закону о стратегическом планировании¹⁴ являются федеральные целевые программы. Активная разработка и утверждение ФЦП привели к их широкой распространенности. Так, по оценкам А.Г. Гранберга [44], к началу 2000 года более 75% территории страны было охвачено утвержденными и реализуемыми федеральными программами развития региона.

На сегодняшний день ФЦП являются одним из основных инструментов федерального регулирования регионального развития. Они направлены на решение различных задач, требующих поддержки со стороны государства: развитие отдельных субъектов, отраслей народного хозяйства, развитие государственных институтов (приложение 2).

Для решения проблемы значительных диспропорций социально-экономического развития субъектов в 2001 году Правительство России утвердило федеральную программу «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)». Однако, как отмечает О.В. Кузнецова, некорректная формулировка поставленных целей, недостаточный объем финансирования, отсутствие заявленной в программе системы нормативно-правовых и институциональных мероприятий по ускорению экономического развития проблемных регионов не только сказались на ее низкой результативности, но и привели к преждевременному прекращению ее реализации [87].

¹⁴ До 11 июля 2014 года действовал федеральный закон №115-ФЗ «О государственном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации, принятый Государственной Думой 23 июня 1995 г. С 11 июля 2014 года действует федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятый Государственной Думой 28 июня 2014 года.

Заметим, что реализация мер государственного воздействия на экономическое пространство страны в 1990-х годах происходила в режиме оперативного регулирования, направленного лишь на временное и фрагментарное устранение проблем развития регионов. Это потребовало внедрения в практику государственного регулирования преодоления неравномерности развития инструментов, дающих долговременный эффект от их реализации. В связи с этим была возобновлена система стратегического планирования и прогнозирования. Осознание необходимости внедрения в практику федеральных мер по развитию регионов стратегического планирования произошло в начале 2000-х годов, а законодательное обеспечение этого инструмента начало оформляться с 2008 года с утверждением концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации¹⁵ и принятием закона о стратегическом планировании¹⁶. Однако цели, обозначенные в этих документах, носят декларативный характер и зачастую трудновыполнимы, а региональная политика, ориентирована на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития регионов и опирается не столько на реализацию потенциала каждого региона, сколько на предоставление финансовых средств из федерального бюджета.

В научной литературе одним из эффективных методов стратегического управления региональным развитием считается территориальное зонирование, поскольку оно позволяет повысить управляемость пространственным развитием региона; является информационной основой для планирования устойчивого развития региона, разработки и реализации зональных программ развития; позволяет увязать цели развития территорий со стратегическими целями пространственного развития региона; является

¹⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства России от 17.11.2008 г. №1662-р. URL: <http://static.government.ru/media/files/aaooFKSheDLiM99HEcyrygytfmGzmAX.pdf> (дата обращения: 11.02.2023)

¹⁶ О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 20.06.2014 г. № 172-ФЗ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/38630> (дата обращения: 11.02.2015)

основанием для выбора направлений развития каждой территориальной зоны; служит основой для выработки дифференцированных мер государственного воздействия; может использоваться для контроля и мониторинга социально-экономического развития; позволяет повысить эффективность использования внутренних ресурсов [7; 28; 139; 164]. Использование зонирования нашло отражение и в региональной практике управления (таблица 1.3).

Таблица 1.3 – Примеры региональной практики зонирования территорий

Субъект	Выделяемые зоны	Цель зонирования
Архангельская область	Пять социально-экономических зон	- устойчивое и сбалансированное развитие региона
Ивановская область	Функциональные зоны развития	- координация деятельности территориальных образований и отраслей, а также усилий органов власти и общества в решении проблем социально-экономического характера
Краснодарский край	Семь экономических округов	- рациональная территориальная организация; - усиление межмуниципального взаимодействия
Рязанская область	Шесть экономических зон	- обеспечение сбалансированного территориального развития
Составлено автором по ¹⁷ .		

Опыт регионов показывает, что зонирование предполагает группировку территорий в зоны по одному или нескольким критериям. Так, в Архангельской области выделены следующие зоны по принципу идентичности условий и перспектив социально-экономического развития: «полюса роста», территория влияния «полюсов роста», устойчиво развивающиеся территории, развивающиеся территории с системными проблемами, слабоосвоенные территории. В Ивановской области предлагается формирование зон в зависимости от специфики их функционирования (по функциональному назначению): агломерации, зоны опережающего развития, зоны комплексного промышленного развития,

¹⁷ Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Архангельской области до 2035 года: областной закон Архангельской области от 18.02.2019 г. № 57-5-ОЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/462642024> (дата обращения: 04.03.2019); Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года: постановление Правительства Ивановской области от 04.06.2015 г. № 240-п. URL: <https://docs.cntd.ru/document/428593969> (дата обращения: 04.03.2019); О Стратегии социально-экономического развития Краснодарского края до 2030 года: закон Краснодарского края от 21.12.2018 г. № 3930-КЗ. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550301926> (дата обращения: 04.03.2019); Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Рязанской области до 2030 года: постановление Правительства Рязанской области от 25.12.2018 г. № 418. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550304077> (дата обращения: 04.03.2019)

рекреационно-туристская зона, зона временно проблемного развития. В Рязанской области и Краснодарском крае выделение зон осуществлялось по территориальному признаку.

Поддержка регионального развития также может осуществляться посредством использования селективных инструментов регулирования: предоставление пониженных налоговых и кредитных ставок, налоговых, социальных, инвестиционных и иных льгот, размещение государственных заказов на производство и поставку продукции. Однако, как показывает практика, реализация данного инструмента является малоэффективной при решении проблемы неравномерности социально-экономического пространства, что обусловлено его недочетами (таблица 1.2).

По мнению П.И. Бурака, В.Г. Ростанца, А.В. Топилина, важным результатом реформирования местного самоуправления стало повышение значимости деятельности органов местного самоуправления в вопросах регулирования развития экономики территорий, особенно отраслей социальной сферы. Вместе с тем авторы подчеркивают недостаточность собственных ресурсов у муниципалитетов для решения различных задач социально-экономического развития территорий [23].

В законе о местном самоуправлении¹⁸ закреплены цель и основные формы реализации межмуниципального сотрудничества. По мнению Т.В. Усковой, в этом документе обозначены лишь общие основы межмуниципального сотрудничества, что осложняет реализацию процесса взаимодействия муниципалитетов и сдерживает процесс его распространения [161]. Автор исследования [141] считает, что основные положения закона позволяют рассматривать межмуниципальное сотрудничество как один из возможных инструментов решения задач развития муниципалитетов.

Стоит заметить, что в российском законодательстве определение понятия «муниципальное сотрудничество» отсутствует. Между тем, анализ

¹⁸ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 18.03.2019)

научной литературы позволил выявить две точки зрения на сущность этого типа отношений. По мнению многих авторов межмуниципальное сотрудничество представляет собой процесс взаимодействия муниципалитетов [35; 88; 141; 150; 161]. Например, О.П. Кузнецова под межмуниципальным сотрудничеством понимает «совместная деятельность органов местного самоуправления различных муниципальных образований, направленная на достижение общих для них целей социально-экономического развития, решение совместных экономических задач, предполагающая наличие специфических организационно-правовых структур, особых форм и методов взаимодействия, финансового обеспечения, осуществляемая для координации социально-экономического развития территорий, обеспечения экономической интеграции и хозяйственной кооперации муниципальных образований с учетом интересов населения» [88, с. 15].

В ряде работ межмуниципальное сотрудничество рассматривается как форма объединения муниципалитетов [8; 23; 142; 147] или инструмент объединения ресурсов территорий для интенсификации экономики муниципалитетов [23]. По мнению П.И. Бурака, В.Г. Ростанца и А.В. Топилина межмуниципальное сотрудничество представляет собой «систему взаимодействий органов самоуправления, одно из важнейших направлений его функционирования» [23, с. 25].

Однако, какой бы точки зрения ни придерживались исследователи, они сходятся в том, что межмуниципальное сотрудничество реализуется ради достижения определенных целей. Так, по мнению П.И. Бурака, В.Г. Ростанца, А.В. Топилина, межмуниципальное сотрудничество ориентировано на удовлетворение основных потребностей населения: предоставление медицинской помощи, пассажирских перевозок, коммунальных услуг и другие. При этом межмуниципальное сотрудничество значительно отстает от межрегионального по степени охвата сфер экономики территорий [23]. Поэтому авторы исследования отмечают, что межмуниципальное сотрудничество необходимо развивать и по таким важным направлениям, как

прогнозирование и долгосрочное планирование социально-экономического развития, инвестиционная деятельность, создание совместных компаний, концессионные соглашения и другие [23; 24]. Межмуниципальное взаимодействие также способствует улучшению ситуации на рынке труда и увеличению доходной базы местных и региональных бюджетов, увеличению налоговых поступлений (приложение 3). По мнению В.Е. Рохчина, сегодня в России имеются правовые предпосылки для развития межмуниципального сотрудничества, однако процессы взаимодействия муниципалитетов идут достаточно медленно [141].

Система инструментов и методов регулирования на региональном уровне выступает проекцией институциональных основ регулирования на федеральном уровне. Так, регионы реализуют стратегии и программы социально-экономического развития, осуществляют мероприятия по стимулированию и содействию развития территорий на основе кредитных, налоговых, проектных и иных рычагов регулирования. При этом, несмотря на повышение роли и возможности самостоятельного регулирования экономических и социальных процессов региональными органами власти, ключевая роль в развитии регионов отводится федеральным органам, которые формируют стратегические приоритеты развития, а на региональные власти возлагается определение направлений комплексного развития регионов. Однако практика государственного регулирования, построенная по принципу «сверху-вниз», не позволяет принимать во внимание все специфические особенности и проблемы регионального развития, что препятствует проведению скоординированной региональной политики. Заметим, что реализация цели по сокращению неравномерности социально-экономического пространства страны затрудняется слабым взаимодействием всех уровней власти по причине несогласованности целей и задач общегосударственного развития и его территорий, отсутствием согласованности применяемых инструментов целям и приоритетам регионального развития, а также отсутствием эффективного механизма координации деятельности

федеральных и территориальных органов власти [170]. В этой связи становится очевидной необходимость совершенствования системы регулирования преодолению неравномерности развития посредством усиления согласованности интересов всех уровней власти и соответствия применяемых мер воздействия проблемам и особенностям функционирования конкретных территорий.

Таким образом, по результатам проведенного анализа определено, что государство принимает активное участие в преодолении социально-экономического неравенства территорий, используя экономические и неэкономические инструменты. Однако приоритетность бюджетных инструментов не приводит к снижению территориального неравенства. Выявлены причины низкой результативности применяемых мер по снижению социально-экономических меж- и внутрирегиональных различий, это: отсутствие эффективного механизма координации деятельности федеральных и территориальных органов власти, ведомственная разобщенность, недостаточность финансовых ресурсов.

Выводы по первой главе

1. В ходе теоретического обобщения работ отечественных и зарубежных ученых были выявлены различные подходы к определению сущности категории «регион». Рассмотрение региона с точки зрения этих подходов позволило определить основные свойства региона, проявление которых обуславливает неравномерное развитие региона.

2. Систематизация факторов, определяющих различия между территориями, позволила установить, что их разнообразие и взаимное влияние определяют сложный характер изучаемого явления «неравномерность» и возможности его изменения.

3. В результате изучения научных работ определено, что неравномерность является объективным свойством и неизбежным условием развития любой территории. Расширено представление о неравномерности развития, которое сводится к тому, что выделяются три стадии неравномерности – дифференциация, асимметрия, поляризация, отличающиеся по глубине межтерриториальных различий и переход между которыми сопровождается усилением расслоения социально-экономического пространства.

4. Установлено, что существующий механизм регулирования регионального развития в России не приводит к снижению неравенства развития регионов и муниципальных образований. Необходимым условием повышения результативности мер в решении задач регионального развития должно стать повышение роли органов власти и управления субъекта Российской Федерации и усиление координации всех уровней власти.

ГЛАВА 2. ОЦЕНКА ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

2.1 Методика оценки внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития

Сокращение значительных межтерриториальных различий относится к наиболее приоритетным направлениям регулирования развития страны и ее регионов. Это обуславливает необходимость оценки неравномерности социально-экономического развития территорий, которая, с одной стороны, позволяла бы определять уровень межтерриториальных различий, а с другой стороны, – выявлять проблемы социально-экономического характера каждой территории и имеющийся потенциал развития. Кроме того, необходимость оценки неравномерности развития определяется тем, что ее результаты могут быть использованы в качестве информационной основы принятия управленческих решений по снижению неравенства территорий в рамках социально-экономической политики региона.

Анализ научной литературы позволил установить, что имеют место различные методические подходы к оценке межтерриториальных различий. В результате их систематизации были выделены четыре группы методик по оценке различий между территориями (таблица 2.1).

В основе методик первой группы [27; 36; 59; 168; 169] лежит анализ различных показателей: соотношение максимального и минимального значений показателя, относительное отклонение от среднего значения, размах вариации, коэффициент вариации, коэффициент асимметрии коэффициент Тейла, коэффициент Джинни и другие [71]. Это позволяет проводить анализ как по совокупности социально-экономических показателей, так и по каждому показателю в отдельности, определять неравномерность развития отдельных

территорий и их групп, а также исследовать показатели неравномерности развития в динамике.

Таблица 2.1 – Сравнительная характеристика методик оценки неравномерности социально-экономического развития территорий

Методика	Анализ показателей неравномерности		Рейтинговые оценки		Сравнение величин исследуемых показателей	Комплексная (сочетание нескольких методик в одной)
	однокомпонентный	многокомпонентный	с последующей балльной оценкой	с последующей интервальной оценкой		
Уровень сложности	+	+-	+	+	+	+-
Наличие статистической информации	+	+-	+	+	+	+-
Определение количественной величины различий	+	+	-	-	+-	+-
Определение положения территории относительно других территорий	-	-	+	+	+-	+-
Наглядность и простота интерпретации результатов	+-	+-	+-	+-	+	+-
«+» – полное соответствие критерию; «+-» – соответствует критерию частично; «-» - не соответствует критерию. Источник: [71].						

К недостаткам этой группы методик можно отнести следующие: а) использование только крайних значений показателя при расчете межтерриториальных различий не дает полного представления о взаиморасположении территорий, б) использование большой совокупности статистических данных делает анализ неравномерности по отдельным показателям объемным и трудоемким, в) устранение нетипичного значения социального или экономического показателя ведет к усреднению оценки неравномерности, а учет крайних (максимального и минимального) значений – к ее завышению или занижению.

Методики второй группы [45; 56; 102; 122; 151] предполагают построение рейтингов или типологий территорий по совокупности социально-экономических параметров, отражающих ключевые направления их развития. К числу основных достоинств данных методик относится, во-первых, их комплексный характер, позволяющий учитывать весь спектр важнейших социальных и экономических параметров развития территорий. Во-вторых, использование указанных методик позволяет определить положение конкретной территории относительно других территорий и распределить их по уровню социально-экономического развития (например, территории с более высоким, средним или низким уровнем развития). Основным недостатком этих методик проявляется в том, что ранжирование территорий не дает возможности количественного определения величины различий между территориями. Более того сведение различных по значению социальных и экономических показателей в единую величину усредняет интегральный рейтинг территорий.

Методики третьей группы [44; 110] опираются на сравнение территорий по величинам социальных и экономических показателей, что дает представление о развитии территорий на основе простого сравнения числовых значений показателей, территориальной структуры и распределения. Оценка неравномерности развития по данным методикам позволяет выделять однородные группы территорий, однако необходимость анализа значительной совокупности статистических показателей делает эти методики трудоемкими. Кроме этого, данные методики не позволяют определить меру различий между территориями.

Методики четвертой группы [83; 120; 129 и др.] отличает комплексный характер, поскольку они представляют собой сочетание нескольких методик в одной. Выбор этих методик при оценке неравномерности развития территорий обусловлен возможностью более глубокого анализа межтерриториальных различий. Однако такой вариант более трудоемок и его применение связано с

недостатками тех методик, которые используются для оценки неравномерности территориального развития.

Отметим, что многообразие методик оценки межтерриториальной неравномерности обусловлено не только разными исследовательскими задачами, различиями в используемой статистической информации и в способах определения неравномерности, но и пониманием категории «неравномерность развития». В первой главе было установлено, что неравномерность социально-экономического развития территорий выражается в различиях по определенному количеству параметров. При этом в силу воздействия множества факторов неравномерность может отражать различные степени разобщенности территорий, каждая из которых соответствует определенной ее стадии: дифференциации, асимметрии и поляризации. Предлагаемый в данной работе методический подход отличается от имеющихся в литературе тем, что предполагается не только проведение количественной оценки неравномерности развития территорий, но и определения той стадии неравномерности, которой соответствуют выявленные различия между территориями [71]. Алгоритм методического подхода показан в таблице 2.2.

Таблица 2.2 – Алгоритм методики оценки неравномерности социально-экономического развития территорий

Этап	Содержание этапа
Этап 1	Выбор и обоснование показателей для оценки неравномерности социально-экономического развития по двум блокам: социальные и экономические показатели
Этап 2	Расчет «средних стандартов» для выбранной совокупности социальных и экономических показателей
Этап 3	Сравнение фактического значения показателя социально-экономического развития каждой территории с рассчитанным для него «средним стандартом»
Этап 4	Определение уровня неравномерности развития территории по блокам социальных и экономических показателей
Этап 5	Определение уровня неравномерности территории по социально-экономическим показателям: – определение величины неравномерности социально-экономического развития – определение стадии неравномерности
Этап 6	Определение степени влияния территорий на формирование неравномерности развития по социально-экономическим показателям
Источник: составлено автором	

На первом этапе осуществляется отбор и обоснование показателей для оценки неравномерности. Федеральными и территориальными органами государственной статистики публикуется значительный массив статистической информации, которая может быть использована для данной оценки. Однако включение в расчеты большого количества статистических данных является нецелесообразным, как по причине информационного дублирования некоторых статистических показателей, так и по причине повышения трудоемкости расчетов.

При выборе статистической информации принципиальным моментом является предъявление следующих требований к показателям:

1) наличие всех показателей в официальной статистической отчетности и других достоверных источниках (сайты Правительства Российской Федерации и правительств субъектов Российской Федерации, министерств и ведомств федерального и регионального уровней). При этом выбор первичной информации ограничивается теми данными, которые предоставляются органами статистики и иными источниками;

2) комплексность совокупности показателей. Это требование заключается в том, что выбранный массив статистических показателей, во-первых, должен охватывать все сферы функционирования территории, в разрезе которых проводится оценка неравномерности развития, и, во-вторых, в полном объеме отражать исследуемые процессы и явления, исключая смысловой повтор друг друга. При этом состав отобранных показателей определяется целью и направленностью исследования и может меняться при изменении отдельных характеристик исследования [71].

Суть второго этапа сводится к определению оптимального (эталонного) значения для каждого показателя. Актуальность определения этого параметра при оценке неравномерности развития территорий не раз подчеркивалась в научной литературе [54; 102; 166]. Установление оптимального или эталонного значения показателя отражает качественную оценку развития

территорий, то есть «степень их приближения или отклонения от аксиологического критерия» [54, с. 15].

Гармоничное развитие территорий предполагает обеспечение равноценных условий жизни населения и функционирования экономики, когда количественные значения показателей развития территорий максимально приближены друг к другу, а различия между ними минимальны. Так, С.В. Баранов [12] видит правильным необходимость равномерного распределения основных общественных благ. При этом подчеркивается, что равенство имеет чисто теоретический характер. В таком случае равномерное развитие территорий подчиняется закону нормального распределения, согласно которому большая часть территорий по значению рассматриваемого показателя численно максимально приближена друг к другу, а остальная часть – равномерно распределена относительно основной части территорий в большую и в меньшую стороны. Таким образом, равномерное развитие территорий предполагает, что значения величин социальных и экономических показателей рассматриваемых территорий максимально приближены друг к другу. В этой связи в качестве оптимального значения каждого показателя принимается «средний стандарт» или среднее значение показателя по исследуемой совокупности территорий, определяемое по формуле (2.1):

$$\bar{p}_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n p_{ij}, \quad (2.1)$$

где \bar{p}_j – среднее (оптимальное) значение j -го показателя, ед. изм.;

n – количество рассматриваемых территорий;

m – число анализируемых социальных и экономических показателей;

i – порядковый номер территории, [$i = \overline{1; n}$];

j – номер социального или экономического показателя, [$j = \overline{1; m}$];

p_{ij} – значение j -го показателя i -ой территории [71].

На третьем этапе определяется величина отклонения территорий от «среднего стандарта» путем сравнения значений выбранных показателей с найденными средними величинами (формула 2.2):

$$n_{ij} = \frac{p_{ij}}{\bar{p}_j}, \quad (2.2)$$

где n_{ij} – относительное отклонение значения j -ого показателя i -ой территории от средней величины данного показателя (значение неравномерности развития конкретной территории по выбранному показателю), отн. ед. [71].

На четвертом этапе определяется значение интегрального показателя неравномерности развития территорий отдельно по группам социальных и экономических показателей. При этом немаловажным аспектом при расчете интегральных показателей является определение весовых коэффициентов для частных показателей, входящих в состав интегрального показателя. Для обоснования весовых коэффициентов для социальных и экономических показателей, используемых для расчета интегральных показателей неравномерности развития территорий по группам социальных и экономических показателей, была рассмотрена российская практика составления рейтингов. В результате обзора методик расчета рейтинга инновационного развития субъектов Российской Федерации¹⁹, индекса качества жизни²⁰, индекса качества городской среды²¹, национального инвестиционного рейтинга²², рейтинга эффективности управления в субъектах Российской Федерации²³ было установлено, что интегральный показатель определяется, как среднее арифметическое рассматриваемых показателей. Таким образом, опираясь на сложившуюся в стране практику предложено определять интегральные показатели неравномерности по совокупности социальным и экономическим показателей следующим образом (формулы 2.3–2.4):

¹⁹ Рейтинг инновационного развития субъектов Российской Федерации. Выпуск 8. / под ред. Л.М. Гохберга; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: ИСИЭЗ ВШЭ, 2023. – 260 с. URL: <https://issek.hse.ru/mirror/pubs/share/879447941.pdf> (дата обращения: 17.10.2023)

²⁰ Индекс качества жизни URL: <https://citylifeindex.ru/> (дата обращения: 17.10.2023)

²¹ Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды: распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.03.2019 г. № 510-р. URL: <https://docs.cntd.ru/document/553937399> (дата обращения: 17.10.2023)

²² Национальный инвестиционный рейтинг URL: https://asi.ru/government_officials/rating/ (дата обращения: 17.10.2023)

²³ X Рейтинг эффективности управления в субъектах Российской Федерации в 2022 году URL: http://www.apecom.ru/projects/item.php?SECTION_ID=91&ELEMENT_ID=8422 (дата обращения: 17.10.2023)

$$H_{ik} = \frac{1}{k} \sum_{j=1}^k H_{ij}, \quad (2.3)$$

$$H_{il} = \frac{1}{l} \sum_{j=k+1}^m H_{ij}, \quad (2.4)$$

где H_{ik} – отклонение территории от «среднего стандарта» по группе социальных показателей;

H_{il} – отклонение территории от «среднего стандарта» по группе экономических показателей;

m – общее количество социальных и экономических показателей;

k и l – количество социальных и экономических показателей соответственно ($l=m-k$) [71].

На пятом этапе рассчитывается показатель неравномерности социально-экономического развития, отражающий величину отклонения территории по совокупности рассматриваемых социальных и экономических показателей от «среднего стандарта», то есть отклонение уровня социально-экономического развития территории от его эталонного значения (формула 2.5):

$$H_i = \frac{H_{ik} + H_{il}}{2} \quad (2.5) \quad [71].$$

Степень удаленности территории от «среднего стандарта» отражает одну из стадий неравномерности развития: дифференциацию, асимметрию или поляризацию [71]. Чтобы определить, какой стадии соответствует уровень неравномерности, необходимо установить границы диапазонов и их числовых значения, которые будут соответствовать каждой стадии неравномерности.

Заметим, что поиск нижнего и верхнего пределов неравномерности, по мнению ряда исследователей [54; 77; 166], является не менее актуальной задачей, чем определение ее оптимального значения. Исследователи сходятся во мнении, что неравномерность развития территорий не бесконечна, а ее пороговое значение определяется уровнем «терпения» населения, когда расслоение общества, обусловленное конфликтами между наименее и наиболее обеспеченными слоями населения, достигает своего пика. При этом процесс дальнейшего увеличения различий по социальным и экономическим параметрам замедляется, а неравномерность развития территорий в

сложившихся условиях достигает своего максимума. Нижний предел неравномерности социально-экономического развития представляет собой минимальный уровень различий между территориями. В условиях теоретического равенства, о котором было отмечено ранее, различия между территориями по социальным и экономическим показателям отсутствуют, а значит, нижний предел неравномерности равен нулю. Это означает, что фактические значения отдельных показателей и совокупное значение уровня социально-экономического развития соответствуют «среднему стандарту». Верхний предел неравномерности отражает максимально возможный уровень различий между территориями, который может принимать любое значение из области положительных вещественных чисел.

При оценке различий между территориями по социальным и экономическим показателям следует учитывать, что неравномерность территориального развития имеет три стадии. В связи с этим немаловажным является определение пороговых значений каждой из них. Выбор границ интервалов, соответствующих одной из стадии неравномерности, обусловлен сущностью каждой из них. Так, стадии дифференциации, предполагающей начало процесса формирования различий между территориями, соответствует величина отклонения от «среднего стандарта» не более чем на 0,33 или 33%²⁴. Стадия асимметрии отражает процесс увеличения различий между территориями. При этом величина отклонения уровня социально-экономического развития от «среднего стандарта», соответствующая этой стадии, принимает значения от 0,33 (33%) до 0,66 (66%). Стадия поляризации отражает явление достижения максимально возможных в имеющихся

²⁴ Обычно для определения разброса отклонений значений показателей относительно средней величины показателя используется коэффициент вариации. Его значение ниже 33%, свидетельствует об однородности совокупности показателей, что соответствует незначительному разбросу значений показателя, а больше 33% – о неоднородности совокупности показателей. Поскольку в работе неравномерность оценивается через удаленность значений показателя от оптимальной величины, то для определения верхней границы стадии неравномерности дифференциация выбрано значение 0,33 (33%), как верхнее значение однородности совокупности показателей. Поскольку стадии неравномерности асимметрия и поляризация характеризуются значительными отклонениями значений показателя от оптимальной величины, то они лежат в границах [0,33; + μ). В работе сделано допущение, что длины интервалов, соответствующих каждой стадии неравномерности, равны, поэтому верхней границей асимметрии является 0,66 (66%), которая в свою очередь является нижней границей поляризации.

условиях различий между территориями, что соответствует величине отклонения от оптимального уровня на 0,66 (66%) и больше.

Обратим внимание, что отклонения значения показателей от «среднего стандарта» могут быть и в большую, и в меньшую сторону, поэтому шкала неравномерности имеет следующий вид (рисунок 2.1):

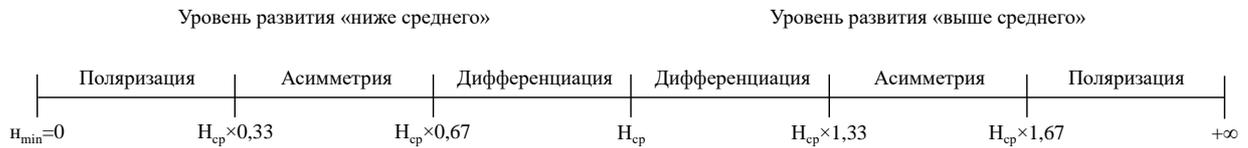


Рисунок 2.1 – Шкала неравномерности социально-экономического развития территорий и границы ее стадий.

Источник: составлено автором [71].

Для определения стадии неравномерности значение величины отклонения (2.5) соотносится с построенной шкалой неравномерности.

Стоит заметить, что определение границ стадий неравномерности имеет большое значение в системе принятия управленческих решений. Каждая стадия неравномерности и соответствующая ей величина отклонения является основой для выработки дифференцированных регулирующих воздействий, соответствующих текущему уровню различий между территориями по социальным и экономическим показателям.

Как было указано в первой главе, регион представляет собой сложноорганизованную социально-экономическую систему. При этом справедливо, что изменения в процессах социально-экономического развития территорий детерминируют изменения системы в целом. Данное утверждение позволило прийти к выводу, что чем больше отклонение уровня социально-экономического развития территории от его «среднего стандарта», тем больший дестабилизирующий характер носит развитие территории по отношению к развитию региона в целом [71]. В этой связи на шестом этапе методики проводится оценка степени влияния каждой территории на социально-экономическое развитие региона [124] (формула 2.6):

$$I_i = \left[\frac{1}{n} \times \left(\frac{p_{ij}}{\bar{p}_j} - 1 \right)^2 \right] \times \frac{1}{v_j^2}, \quad (2.6)^{25}$$

где I_i – степень влияния i -ой территории на социальное (при $j=1\dots k$) и экономическое (при $j=k+1\dots m$) развитие региона, отн. ед;

p_{ij} – значение j -го показателя i -ой территории, ед. изм.;

\bar{p}_j – среднее значение j -го показателя всех территорий, ед.изм.;

v_j^2 – коэффициент вариации территорий по j -ому показателю, отн.ед.,

$$v_j^2 = \frac{\sum_{i=1}^n (p_{ij} - \bar{p}_j)^2}{n \times \bar{p}_j^2} \quad [71].$$

Высокое значение данного показателя свидетельствует о значительном влиянии конкретной территории на формирование неравномерности развития региона [71]. Существенный разброс между величинами степени влияния муниципальных районов также подтверждает наличие значительных межтерриториальных различий по экономическим и социальным параметрам, дает представления об особенностях развития регионального пространства и является сигналом о необходимости мониторинга социально-экономических процессов в регионе для своевременного реагирования или предотвращения проявления негативных последствий неравномерности.

Таким образом, предложенный методический подход в отличие от существующих в научной литературе имеет ряд преимуществ.

Во-первых, методика носит комплексный характер и отражает наиболее важные аспекты социального и экономического развития территорий, поскольку включает анализ широкого спектра социальных и экономических показателей. Для анализа могут использоваться показатели различной размерности (натуральные, стоимостные, относительные) и смыслового значения (стабилизирующие и дестабилизирующие), поскольку методика не требует приведения их к сопоставимым величинам, что значительно упрощает расчетный механизм оценки неравномерности. Методика предполагает оценку межтерриториальных диспропорций как в статике, так и в динамике.

²⁵ Формула адаптирована под цели исследования.

Ее отличает универсальный характер и возможность применения для анализа неравномерности развития территорий по любой совокупности показателей для территорий любых масштабов и уровня административно-территориального устройства.

Во-вторых, методика позволяет количественно оценить межтерриториальные различия, сравнить значение уровня социально-экономического развития со «средним стандартом» и определить стадию неравномерности: дифференциация, когда различия формируются, асимметрия, когда различия нарастают, поляризация, когда достижения различия достигли своего пика [71]. Выделение стадий неравномерности обладает высоким уровнем информативности об имеющихся межтерриториальных различиях, что позволяет не только выбирать и использовать разные методы и инструменты регулирования, но и определять приоритетные территории, в отношении которых необходимо более активное вмешательство со стороны управляющих органов.

В-третьих, результаты, полученные в ходе оценки неравномерности развития по предлагаемой методике могут дать представления о проблемах и преимуществах развития каждой территории. Так, существенные отклонения от «среднего стандарта» в большую сторону свидетельствует о высоком потенциале развития территории, значительно превышающем потенциалы развития других территорий, в меньшую сторону – о низком потенциале территории и о серьезных барьерах развития. Незначительные же отклонения характерны для территорий, не имеющих особых возможностей и резервов для развития, но и не подверженных влиянию ограничительных факторов развития.

В-четвертых, предлагаемая методика выполняет ряд функций. Согласимся с мнением С. В. Баранова, что методики оценки неравномерности развития выполняют методологическую и практическую функции [10]. Методологическая функция связана с совершенствованием имеющихся на данный момент в научной литературе подходов и методов

межтерриториальных сравнений. Так, предлагаемая методика имеет научно-практическое значение, поскольку расширяет представления о методическом инструментарии оценки неравномерности социально-экономического развития. Другая функция – практическая – заключается в обеспечении органов управления необходимой информацией о текущем уровне разобщенности территории по социальным и экономическим показателям.

Таким образом, количественные и качественные оценки неравномерности развития территории являются основой для разработки мер регулирующего воздействия, направленных на устранение выявленных межтерриториальных различий с целью обеспечения целостности и устойчивости развития территорий.

2.2 Оценка внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития Вологодской области

В Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года в качестве ключевой цели установлено обеспечение роста численности населения региона за счет развития демографического потенциала и человеческого капитала посредством формирования пространства развития человека и повышения конкурентоспособности области²⁶. Однако значительный уровень различий по социальным и экономическим показателям между территориями может стать причиной торможения регионального развития и недостижения поставленных в стратегии целей. Поэтому в основу принятия управленческих решений, нацеленных на снижение территориального неравенства, должны быть положены результаты оценки неравномерности социально-экономического развития территорий.

²⁶ О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года: постановление правительства Вологодской области от 17.10.2016 г. № 920. URL: <https://vologda-oblast.ru/upload/iblock/cfe/strategiya2030.pdf> (дата обращения: 23.01.2017)

Для оценки межмуниципальных диспропорций в Вологодской области был использован методический подход, изложенный в п. 2.1 данного исследования. В анализе не учитывались показатели г. Вологда и г. Череповец, поскольку, во-первых, значения показателей по указанным муниципалитетам являются статистическими выбросами, т.е. по основным параметрам социально-экономического развития эти города значительно превышают значения показателей развития муниципальных районов области, во-вторых, отсутствует статистическая информация по объему производства сельскохозяйственной продукции. Для оценки неравномерности были использованы официальные данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области за 2000–2022 годы.

На первом этапе оценки неравномерности развития территорий из всего массива статистической информации были выбраны показатели, отражающие основные направления функционирования и развития экономики и социальной сферы (рисунок 2.2).

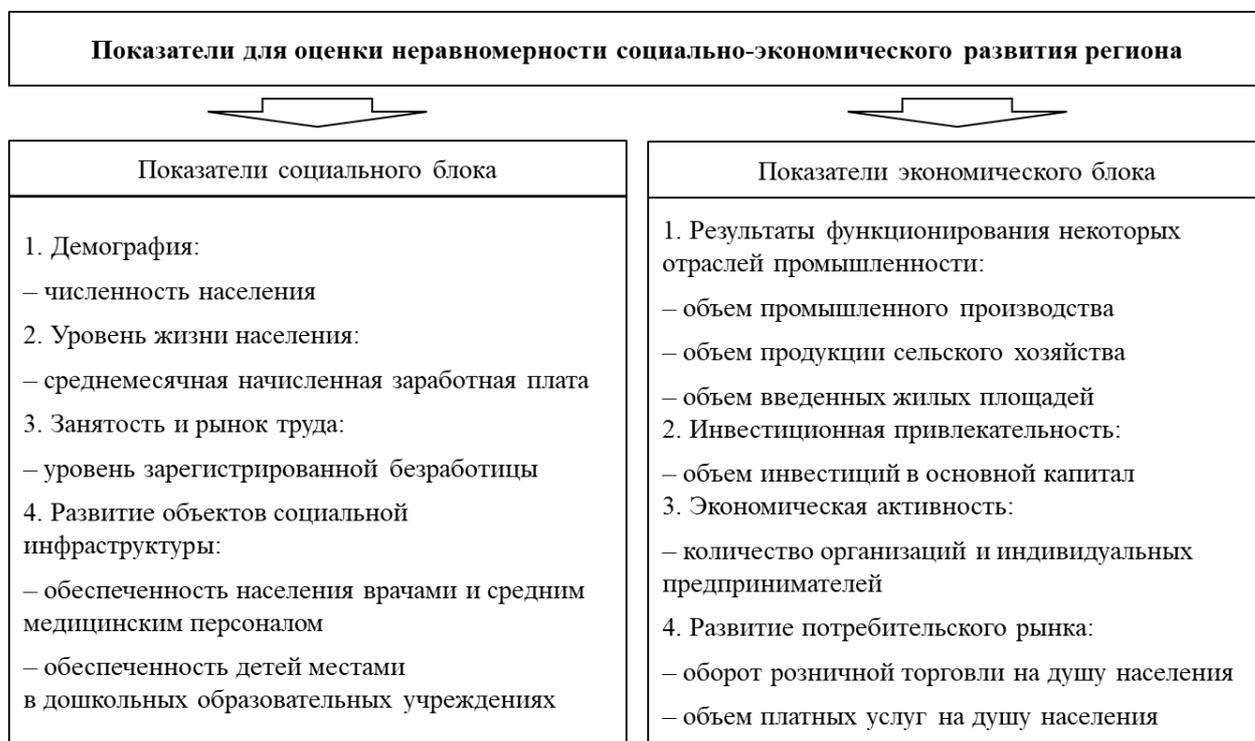


Рисунок 2.2 – Показатели для оценки внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития Вологодской области

На втором этапе по формуле (2.1) для каждого показателя, выбранного для оценки внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития, был рассчитан «средний стандарт» за все годы исследуемого периода (таблица 2.3).

Таблица 2.3 – «Средний стандарт» социальных и экономических показателей в Вологодской области в 2000–2022 годах (стоимостные показатели приведены в текущих ценах)

Показатель	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	Изменение 2022 г. к 2000 г., раз
Численность населения, тыс. чел.	25,8	22,2	21,1	19,6	0,6
Среднемесячная номинальная заработная плата работников организаций, тыс. руб.	1,7	13,3	21,7	46,6	2,9 ¹
Уровень зарегистрированной безработицы, %	2,4	2,9	2,0	1,2	0,5
Обеспеченность населения врачами и средним медицинским персоналом на 1000 человек, чел.	11,0	10,9	10,4	9,4	0,9
Обеспеченность детей местами в дошкольных общеобразовательных учреждениях, мест на 1 ребенка	1,4	1,0	1,1	1,4	1,0
Объем промышленного производства, млн руб.	478,0	1 153,3	3 088,5	6 996,0	1,7 ²
Объем продукции сельского хозяйства всех категорий сельхозпроизводителей, млн. руб.	335,3	726,6	1 036,1	1 842,4	0,9 ³
Ввод в действие жилых домов, млн кв. м	3,6	6,6	17,7	12,6	3,5
Объем инвестиций в основной капитал, млн руб.	104,9	513,8	494,7	1 785,9	3,2 ⁴
Количество организаций и индивидуальных предпринимателей, единиц	655,7	1 116,6	886,7	691,8	1,1
Оборот розничной торговли, млн руб.	217,9	1 165,2	2 029,4	1 548,1	6,7 ⁵
Объем платных услуг населению, млн руб.	23,2	126,7	383,9	434,7	13,4 ⁶
1. Изменение показателя рассчитано, как изменение реальной начисленной заработной платы работников организаций (2000 год = 100%) 2. Изменение показателя рассчитано по данным индекса промышленного производства (2000 год = 100%) 3. Изменение показателя рассчитано по данным индекса производства продукции сельского хозяйства (2000 год = 100%) 4. Изменение показателя рассчитано по данным индекса физического объема инвестиций в основной капитал (2000 год = 100%) 5. Изменение показателя рассчитано по данным индекса потребительских цен (2000 год = 100%) 6. Изменение показателя рассчитано по данным индекса потребительских цен на услуги (2000 год = 100%) Источник здесь и в последующих таблицах: рассчитано автором с использованием данных Федерального органа государственной статистики URL: http://gks.ru (дата обращения: 12.09.2023)					

Как было отмечено в п. 2.1 диссертационного исследования, «средний стандарт», равный среднему значению показателя, отражает равноценные

условия жизни местного населения и равномерное развитие экономики и социальной сферы во всех муниципалитетах региона.

Анализ средних величин по совокупности выбранных социальных и экономических показателей за 2000–2022 гг. позволил установить, что для региона характерна положительная тенденция развития. Например, за исследуемый период произошло увеличение заработной платы населения, развитие промышленного производства и отрасли жилищного строительства, повышение инвестиционной и экономической активности, рост регионального рынка потребительских товаров и услуг, снижение безработицы. Однако, наряду с позитивными тенденциями развития Вологодской области в 2000–2022 имеют место и негативные: усиление депопуляционного процесса, снижение уровня обеспеченности социальной инфраструктурой, падение объемов сельскохозяйственного производства. Разнонаправленные векторы развития экономики и социальной сферы подчеркивают неустойчивый и несбалансированный характер регионального развития, сохранение которого может стать причиной снижения конкурентоспособности и привлекательности региона и сокращения возможностей для наращивания внутреннего потенциала развития.

На третьем этапе проведено сравнение значений выбранных социальных и экономических показателей каждого муниципального района со «средними стандартами» этих показателей (приложение 4). При этом увеличение значения отклонения исходного значения показателя от его «среднего стандарта» характеризует то, что неравномерность проявляется сильнее и наоборот, меньшие величины отклонения свидетельствуют о незначительных различиях [71]. Кроме того, возрастающая разница между «средним стандартом» и величиной исходного показателя подтверждает углубление неравномерности и усиление процесса расслоения социально-экономического пространства региона.

За 2000–2020 гг. на фоне сокращения численности населения Вологодской области происходит изменение сложившейся системы расселения (таблица 2.4).

Таблица 2.4 – Отклонение численности населения муниципальных районов Вологодской области от «среднего стандарта» в 2000–2022 гг.

Муниципальный район	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	Муниципальный район	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год
Бабаевский	0,99	0,98	0,95	0,94	Междуреченский	0,31	0,27	0,27	0,24
Бабушкинский	0,60	0,59	0,56	0,48	Никольский	1,05	1,00	0,96	0,94
Белозерский	0,87	0,77	0,73	0,67	Нюксенский	0,46	0,44	0,42	0,42
Вашкинский	0,40	0,36	0,33	0,31	Сокольский	2,31	2,30	2,34	2,24
Великоустюгский	2,58	2,60	2,61	2,47	Сямженский	0,41	0,40	0,39	0,40
Верховажский	0,64	0,62	0,62	0,62	Тарногский	0,61	0,57	0,55	0,52
Вожегодский	0,75	0,75	0,71	0,69	Тотемский	1,04	1,07	1,09	1,10
Вологодский	1,98	2,27	2,48	2,62	Усть-Кубинский	0,37	0,36	0,37	0,37
Вытегорский	1,26	1,22	1,18	1,10	Устюженский	0,86	0,84	0,82	0,76
Грязовецкий	1,66	1,60	1,57	1,59	Харовский	0,83	0,73	0,70	0,64
Кадуйский	0,75	0,77	0,81	0,82	Чагодощенский	0,62	0,62	0,60	0,55
Кирилловский	0,74	0,71	0,72	0,70	Череповецкий	1,62	1,83	1,87	1,95
Кичм.-Городецкий	0,89	0,83	0,77	0,72	Шекснинский	1,39	1,49	1,58	1,44

Так, в ряде муниципальных районов (Вологодский, Тотемский, Череповецкий, Шекснинский) за исследуемый период наблюдается высокая концентрации населения и ее увеличение, о чем свидетельствуют высокие положительные значения отклонения показателя численности населения от «среднего стандарта» и их положительная динамика. Отметим, что многие районы «теряют» население, меняющее место жительства в поисках работы, более высокой оплаты труда, возможности получения образования и лучших условий жизни, среди них – Бабушкинский, Белозерский, Вытегорский, Кичм.-Городецкий, Харовский и другие районы.

Отмеченный факт свидетельствует не только о неравномерном распределении человеческих ресурсов в социально-экономическом

пространстве региона, но и об усилении различий между территориями по численности проживающего на них населения.

На четвертом этапе была проведена оценка отклонения развития муниципальных районов от «среднего стандарта» отдельно по социальному и экономическому блокам. Эта величина была определена путем агрегирования частных значений отклонений по социальным и экономическим показателям, полученных на третьем этапе.

Анализ отклонений уровней социального развития муниципальных образований от «среднего стандарта» показал, что имеет место расслоение регионального пространства по социальным показателям (таблица 2.5).

Таблица 2.5 – Неравномерность развития муниципальных районов Вологодской области по показателям социального блока в 2000–2022 гг.

Муниципальный район	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	Муниципальный район	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год
Бабаевский	0,97	1,10	1,05	1,13	Междуреченский	0,92	0,88	0,91	0,89
Бабушкинский	0,75	0,80	0,83	0,88	Никольский	0,89	0,90	0,98	1,01
Белозерский	1,04	1,02	1,13	0,99	Нюксенский	0,87	0,93	1,04	0,94
Вашкинский	0,92	0,95	1,06	0,95	Сокольский	1,25	1,27	1,20	1,24
Великоустюгский	1,36	1,47	1,47	1,41	Сямженский	0,93	1,04	0,96	0,85
Верховажский	0,75	0,86	0,91	0,94	Тарногский	0,85	0,86	0,93	0,91
Вожегодский	0,96	0,99	0,87	0,96	Тотемский	0,97	1,02	0,99	0,96
Вологодский	1,24	1,17	1,14	1,14	Усть-Кубинский	1,27	0,83	0,82	0,79
Вытегорский	1,02	0,96	0,88	1,09	Устюженский	1,05	0,94	0,95	1,03
Грязовецкий	1,19	1,15	1,09	0,98	Харовский	0,89	1,01	0,89	0,85
Кадуйский	1,03	0,96	0,94	0,99	Чагодощенский	1,09	0,93	0,98	0,96
Кирилловский	0,94	1,05	0,97	0,95	Череповецкий	1,01	1,07	1,09	1,06
Кичм.-Городецкий	0,80	0,87	0,96	0,99	Шекснинский	1,06	0,98	0,97	0,97

По данным таблицы 2.5 видно, что при наличии различий между территориями по показателям социального блока их амплитуда не столь значительна и для всех районов отклонения от «среднего стандарта» невысоки. Следует отметить также, что социальная политика, проводимая

региональными органами власти и управления, направленная на поддержку определенных слоев населения и объектов социальной инфраструктуры, стала тем инструментом, с помощью которого удастся снизить территориальное неравенство по социальным показателям.

Однако наблюдаются разнонаправленные тенденции социального развития территорий, когда в одних муниципалитетах уровень социального развития растет (Бабаевский, Бабушкинский, Верховажский, Вологодский и другие районы), а у других – снижается (Вологодский, Грязовецкий, Чагодощенский и другие районы).

Результаты анализа неравномерности экономического развития муниципальных районов позволяют говорить о еще большем расслоении региона по экономическим показателям, чем по социальным (таблица 2.6).

Таблица 2.6 – Неравномерность развития муниципальных районов Вологодской области по показателям экономического блока в 2000–2022 гг.

Муниципальный район	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	Муниципальный район	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год
Бабаевский	0,66	0,61	0,69	0,72	Междуреченский	0,25	0,21	0,21	0,16
Бабушкинский	0,40	0,34	0,33	0,28	Никольский	0,67	0,62	0,61	0,50
Белозерский	0,90	0,60	0,66	0,47	Нюксенский	0,28	0,35	0,51	0,37
Вашкинский	0,42	0,21	0,22	0,37	Сокольский	2,15	2,54	1,95	2,22
Великоустюгский	2,45	2,43	2,56	2,12	Сямженский	0,37	0,25	0,31	0,33
Верховажский	0,46	0,43	0,47	0,45	Тарногский	0,51	0,45	0,46	0,41
Вожегодский	0,54	0,45	0,40	0,33	Тотемский	1,08	1,18	1,08	0,99
Вологодский	2,89	2,96	3,19	3,56	Усть-Кубинский	0,34	0,29	0,29	0,30
Вытегорский	1,50	1,10	1,06	1,02	Устюженский	0,70	0,61	0,69	0,55
Грязовецкий	1,61	1,47	2,18	2,36	Харовский	0,62	0,75	0,57	0,40
Кадуйский	1,87	1,53	1,61	0,92	Чагодощенский	0,77	1,16	0,47	0,53
Кирилловский	0,61	0,76	0,93	0,67	Череповецкий	2,14	1,99	2,24	3,49
Кичм.-Городецкий	0,55	0,40	0,46	0,33	Шекснинский	1,26	2,33	1,84	2,17

Обращаясь к данным таблицы 2.6, отметим, что по результатам 2022 года можно выделить две группы районов с наибольшим отклонением от

«среднего стандарта». В первую группу вошли инвестиционно привлекательные районы, в которых производятся значительные объемы промышленной и сельскохозяйственной продукции – Великоустюгский, Вологодский, Великоустюгский, Грязовецкий, Сокольский, Череповецкий и Шекснинский. Ко второй группе относятся районы, отстающие от районов первой группы по величине рассматриваемых экономических показателей: Бабушкинский, Вожегодский, Кичм.-Городецкий, Междуреченский, Сямженский, Усть-Кубинский районы. Такое положение усиливает расслоение экономического пространства, которое может приводить к другим негативным последствиям.

На пятом этапе было определено значение неравномерности социально-экономического развития Вологодской области (таблица 2.7).

Таблица 2.7 – Неравномерность социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области в 2000–2022 гг.

Муниципальный район	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	Муниципальный район	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год
Бабаевский	0,82	0,85	0,87	0,92	Междуреченский	0,58	0,54	0,56	0,52
Бабушкинский	0,57	0,57	0,58	0,58	Никольский	0,78	0,76	0,80	0,75
Белозерский	0,97	0,81	0,89	0,73	Нюксенский	0,58	0,64	0,77	0,66
Вашкинский	0,67	0,58	0,64	0,66	Сокольский	1,70	1,90	1,58	1,73
Великоустюгский	1,91	1,95	2,02	1,77	Сямженский	0,65	0,64	0,63	0,59
Верховажский	0,61	0,64	0,69	0,69	Тарногский	0,68	0,45	0,69	0,66
Вожегодский	0,75	0,72	0,64	0,64	Тотемский	1,02	1,10	1,03	0,97
Вологодский	2,06	2,06	2,17	2,35	Усть-Кубинский	0,81	0,56	0,56	0,54
Вытегорский	1,26	1,03	0,97	1,05	Устюженский	0,87	0,78	0,82	0,79
Грязовецкий	1,40	1,31	1,64	1,67	Харовский	0,76	0,88	0,73	0,63
Кадуйский	1,45	1,24	1,27	0,96	Чагодощенский	0,93	1,04	0,72	0,74
Кирилловский	0,77	0,91	0,95	0,81	Череповецкий	1,57	1,53	1,66	2,28
Кичм.-Городецкий	0,68	0,64	0,71	0,66	Шекснинский	1,16	1,66	1,40	1,57

По данным таблицы 2.7 можно выделить особенности пространственного развития Вологодской области, которое отличается

территориальной неравномерностью. Концентрация промышленного и сельскохозяйственного производства, инвестиционных ресурсов, емких рынков товаров и услуг, расположенных вблизи крупных региональных центров и основных транспортных магистралей, сложившаяся система расселения населения стали причиной опережающего развития одних муниципальных районов и снижения привлекательности и конкурентоспособности других районов. При этом на протяжении исследуемого периода значительных изменений, свидетельствующих о снижении межтерриториального неравенства, не происходило.

На пятом этапе также была построена интервальная шкала с выделением стадий неравномерности: дифференциации, асимметрии и поляризации. Она необходима для определения масштаба межмуниципальных различий по социальным и экономическим показателям. Поскольку в рамках данного исследования неравномерность территориального развития определяется путем сравнения значений каждого показателя территории с соответствующей величиной «среднего стандарта» (формула 2.2), то границы стадий неравномерности принимают следующие значения:

- 1) $[0; 0,33)$ – стадия поляризации, уровень социально-экономического развития ниже «среднего стандарта»;
- 2) $[0,33; 0,66)$ – стадия асимметрии, уровень социально-экономического развития ниже «среднего стандарта»;
- 3) $[0,66; 1)$ – стадия дифференциации, уровень социально-экономического развития ниже «среднего стандарта»;
- 4) $[1; 1,33)$ – стадия дифференциации, уровень социально-экономического развития выше «среднего стандарта»;
- 5) $[1,33; 1,66)$ – стадия асимметрии, уровень социально-экономического развития выше «среднего стандарта»;
- 6) $[1,66; +\infty)$ – стадия поляризации, уровень социально-экономического развития выше «среднего стандарта».

Анализ данных, представленных в таблице 2.7 и на рисунке 2.3²⁷ позволяет сделать следующие выводы:

1) результаты расчетов свидетельствуют о значительном и сохраняющемся на протяжении периода исследования социально-экономического неравенстве муниципальных районов области, что подтверждает асимметричный тип развития региона (рисунок 2.3). Глубина межтерриториальных различий при таком типе развития может приводить к дестабилизации социально-экономических процессов и обострению проблем этих территорий. Отметим, что, несмотря на предпринимаемые действия региональных органов власти и органов местного самоуправления существенных положительных изменений в социально-экономическом развитии муниципальных районов не наблюдается, и проблема территориального неравенства для Вологодской области остается значимой и требующей решения;

2) в регионе (в зависимости от года исследования) выделяется 2–6 муниципальных районов, показатели социально-экономического развития которых значительно превосходят показатели других территорий, что позволяет определить их уровень неравномерности как соответствующий стадии поляризации (превышающей «средний стандарт»). Эти муниципалитеты представляют собой точки развития, сосредоточившие в себе основную часть внутренних ресурсов региона, обладающих высоким уровнем привлекательности, конкурентоспособности и возможности реализации собственного потенциала развития. В 2022 году в эту группу вошли Великоустюгский, Вологодский, Грязовецкий, Сокольский, Череповецкий районы;

²⁷ В скобках указано значение неравномерности социально-экономического развития муниципального района Вологодской области от оптимального уровня («среднего стандарта»)

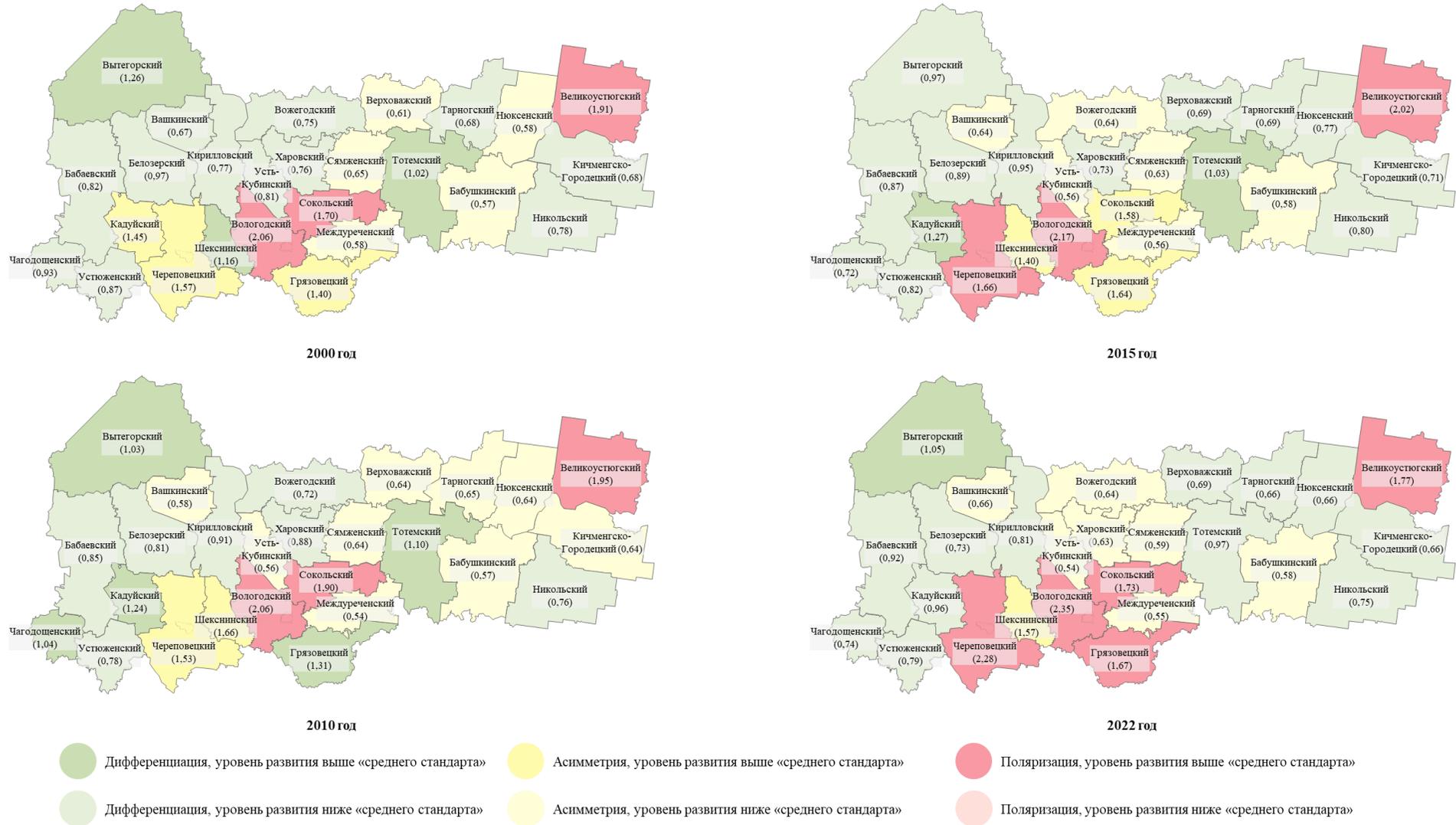


Рисунок 2.3 – Неравномерность развития муниципальных районов Вологодской области в 2000–2022 гг.

Источник: составлено автором.

3) в группу районов, уровень неравномерности которых соответствует стадии асимметрии (выше среднего стандарта), в разные годы входило до 4 муниципальных района. В 2022 году в эту группу вошел только Шекснинский район – муниципалитеты, отличающиеся положительной динамикой показателей социально-экономического развития и заметными их (показателей) различиями с другими районами. Поэтому позиция районов, входящих в эту группу, как правило, меняется только в одном направлении – происходит сближение (по параметрам развития) этой группы районов с районами-лидерами и усиление различий с остальными районами области;

4) в совокупности эти две группы районов (уровень неравномерности которых соответствует стадиям поляризации и асимметрии выше «среднего стандарта») определяют основные тренды развития области и являются наиболее активными территориями с комфортной средой для населения. Это объясняется рядом причин. Во-первых, в этих районах проживает 52% населения всех муниципальных районов Вологодской области. Во-вторых, на предприятиях этих территорий выпускают 73% промышленной продукции от общего объема промышленного производства муниципальных районов и 78% продукции сельского хозяйства. В-третьих, здесь имеют место низкие значения уровня безработицы относительно других муниципальных районов. В-четвертых, на долю этих муниципалитетов приходится 48% розничной торговли и 69% всех предоставляемых услуг в муниципальных районах. В-пятых, высокий уровень инвестиционной привлекательности стал причиной концентрации здесь 40% всех капиталобразующих инвестиций муниципалитетов региона. Таким образом, концентрация трудовых, финансовых и инвестиционных ресурсов в указанных муниципальных районах, имеющих выгодное экономико-географическое положение, способствовала их становлению в качестве лидеров экономики региона;

5) за исследуемый период менялось количество и состав муниципальных районов, которые вошли в группу районов, уровень

неравномерности которых соответствует стадии асимметрии (ниже «среднего стандарта»). Отличительными особенностями районов этой группы (Бабушкинский, Вожегодский, Междуреченский, Сямженский, Тарногский, Усть-Кубинский, Харовский) являются: невысокая численность населения и его отток в другие территории, высокий уровень безработицы, слабо диверсифицированная структура экономики, низкие объемы промышленного и сельскохозяйственного производства, низкие показатели инвестиционной и экономической активности, низкий уровень развития муниципальных потребительских рынков товаров и услуг. Однако некоторые районы имеют достаточно выгодное экономико-географическое положение, но, видимо, другие негативно действующие факторы приводят к росту различий между ними и другими территориями. Видится, что эта группа наиболее нуждается в активном участии государства в их развитии;

б) группа районов, уровень неравномерности которых соответствует стадии дифференциации (выше «среднего стандарта» и ниже «среднего стандарта»), является самой большой по числу муниципальных районов, входящих в ее состав. За исследуемый период произошли определенные изменения. В отдельные годы наблюдалась позитивная положительная динамика экономических и социальных показателей развития Грязовецкого и Шекснинского районов, что привело к увеличению различий с другими районами и перемещению в другие группы. В Кадуйском, Тотемском, Чагодощенском районах, наоборот, имело место снижение экономических и социальных показателей относительно среднего уровня. Для указанных групп районов характерны: определенная степень диверсификации экономики, выгодное транспортное положение, устойчивые показатели деятельности отдельных отраслей экономики (деревообработка, туризм, пищевая промышленность, животноводство), в некоторых – снижение безработицы.

В целом, по результатам оценки неравномерности социально-экономического развития Вологодской области можно заключить, что

проблема социально-экономического территориального неравенства является достаточно актуальной и требует принятия определенных мер для ее решения.

На шестом этапе было определено, какие муниципальные образования оказывают большее влияние на формирование диспропорций в уровнях социально-экономического развития муниципальных районов Вологодской области (таблица 2.8).

Таблица 2.8 – Степень влияния муниципальных образований на формирование неравномерности социально-экономического развития Вологодской области в 2022 году

Показатель	Муниципальный район
Численность населения	Вологодский (24%) Великоустюгский (20%) Сокольский (14%) Череповецкий (8%)
Среднемесячная номинальная заработная плата работников	Кадуйский (22%) Нюксенский (13%) Череповецкий (9%)
Уровень зарегистрированной безработицы	Устюженский (17%) Вологодский (13%) Вытегорский (13%) Шекснинский (7%)
Обеспеченность населения врачами и средним медицинским персоналом	Великоустюгский (46%) Череповецкий (16%) Грязовецкий (7%)
Обеспеченность детей местами в дошкольных общеобразовательных учреждениях	Вашкинский (39%) Великоустюгский (7%)
Объем промышленного производства	Шекснинский (25%) Сокольский (24%) Грязовецкий (19%)
Объем продукции сельского хозяйства всех категорий сельхозпроизводителей	Вологодский (66%) Грязовецкий (15%)
Ввод в действие жилых домов	Вологодский (57%) Череповецкий (32%)
Объем инвестиций в основной капитал	Череповецкий (22%) Грязовецкий (14%) Шекснинский (14,0%) Великоустюгский (13%)
Количество организаций и индивидуальных предпринимателей	Вологодский (29%) Великоустюгский (22%) Череповецкий (15%) Сокольский (10%)
Оборот розничной торговли	Сокольский (39%) Великоустюгский (18%)
Объем платных услуг населению	Череповецкий (77%)
Источник: рассчитано и составлено автором	

По данным таблицы 2.8 определено, что наибольший «вклад» в формирование неравномерности социально-экономического развития Вологодской области в 2022 году оказали территории, уровень неравномерности которых соответствует стадиям поляризации и асимметрии (выше «среднего стандарта»). С одной стороны, эти территории являются центрами социального и экономического развития Вологодской области, а, с другой стороны, опережающее развитие этих муниципалитетов становится причиной значительного оттока населения из других территорий и деградации поселенческой сети, усиления социальной нестабильности отстающих муниципальных районов, снижения экономической активности и инвестиционной привлекательности, ослабления экономических отношений и хозяйственных связей между территориями.

В таких условиях возрастает целесообразность анализа действующей в регионе системы регулирования регионального развития и определения ее эффективности в решении задачи по снижению внутрирегиональной социально-экономической неравномерности, предотвращению негативных последствий территориального неравенства, обеспечению устойчивого и сбалансированного развития пространства региона.

2.3 Оценка системы регулирования преодоления неравномерности развития в Вологодской области

В Вологодской области за последнее десятилетие сложилась система регулирования регионального развития, которая включает в себя различные методы и инструменты воздействия, направленные на развитие экономики и повышение уровня жизни населения в муниципальных образованиях региона.

Основным документом стратегического планирования региона является Стратегия социально-экономического развития Вологодской области на

период до 2030 года²⁸ (далее – Стратегия). Согласно документу, стратегическая цель социально-экономического развития Вологодской области заключается в «реализации политики народосбережения путем сохранения демографического потенциала и развития человеческого капитала за счет конкурентоспособности области и формирования пространства развития человека»²⁹. Однако в данном документе отсутствует представление образа желаемого состояния региона на момент окончания реализации стратегии, что создает трудности при выполнении поставленных цели и задач, планирования мероприятий и необходимого объема ресурсов для реализации стратегии. При этом основные задачи и целевые показатели по каждому из приоритетов развития региона в основном ориентированы на решение текущих проблем социально-экономического развития региона, а не на его развитие на долгосрочное перспективу.

К числу ключевых проблем развития региона в Стратегии относится проблема неравномерности пространственного развития муниципальных образований региона. При этом отметим, что пространственный аспект развития области не отражен в документе в полной мере. Более того, предлагаемые к реализации приоритетные направления предусматривают решение совокупности задач по отдельным сферам экономики и социального сектора без учета внутрирегиональных особенностей развития отраслей. Такой подход затрудняет обоснование и выбор методов и инструментов регулирования неравномерности развития региона.

Для решения задач социально-экономического развития Вологодской области в регионе используются государственные программы. По состоянию на 2024 год в регионе реализуются 22 государственные программы по ключевым направлениям Стратегии: формирование пространства для жизни, формирование пространства для развития, формирование пространства

²⁸ О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года: постановление Правительства Вологодской области от 17.10.2016 г. № 920. URL: <https://vologda-oblast.ru/upload/iblock/cfe/strategiya2030.pdf> (дата обращения: 23.01.2017)

²⁹ Там же.

эффективности (приложение 5). При этом несмотря на выявленную значительную неравномерность социально-экономического развития Вологодской области, в регионе нет ни одной программы, прямо затрагивающей вопросы снижения внутрирегиональных различий.

Государственные программы, реализуемые на территории области, проходят ежегодную оценку эффективности их реализации³⁰. По данным сводного годового доклада в 2022 году выполнено 96,3% основных мероприятий государственных программ и достигнуто 91,9% целевых показателей³¹. В докладе отмечено, что причинами невыполнения или выполнения не в полном объеме мероприятий стали ограничительные меры, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, риски, обусловленные ухудшением геополитической и экономической ситуаций, а также невыполнение контрагентами по государственным контрактам своих обязательств.

Реализация региональными и местными властями своих полномочий обеспечивается финансовыми ресурсами, закрепленными в бюджете области и муниципальных образований. Однако зачастую местные бюджеты не обладают достаточным объемом финансовых средств для покрытия своих обязательств. Результаты опросов глав муниципалитетов³² позволили установить, что именно обеспеченность финансовыми ресурсами является наиболее значимым фактором при регулировании территориального развития [74]. По мнению большинства глав муниципальных районов, принявших участие в опросе, дефицит собственных источников (81,3% из опрошенных глав муниципальных районов) и недостаточность финансовой помощи от

³⁰ Оценка осуществляется на основе: Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Вологодской области: постановление Правительства Вологодской области от 27 мая 2015 г. № 439. URL: https://vologda-oblast.ru/dokumenty/zakony_i_postanovleniya/603756/ (дата обращения: 15.03.2017)

³¹ Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ области за 2023 год. URL: <https://vologda-oblast.ru/upload/iblock/30a/17x8s7ac664cd29pr9fus0cvt5eol1gob/Svodnyy-godovoy-doklad-o-khode-realizatsii-i-ob-otsenke-effektivnosti-gosudarstvennykh-programm-Vologodskoy-oblasti-za-2023-god.pdf> (дата обращения: 07.02.2024)

³² Опросы проводились сотрудниками ФГБУН Вологодский научный центр РАН.

соответствующих уровней управления (68,8%) снижают эффективность процесса регулирования.

В случае недостатка собственных финансовых ресурсов бюджетам муниципальных образований предоставляются межбюджетные трансферты из бюджета региона с целью финансирования расходных обязательств, переданных на муниципальный уровень. Поэтому межбюджетные отношения являются основным финансовым инструментом регулирования неравномерности социально-экономического развития. Анализ структуры межбюджетных трансфертов в 2018–2022 годах позволил выявить следующие тенденции (таблица 2.9):

1) доля межбюджетных трансфертов в общем объеме расходов областного бюджета существенно не изменилась и находилась на уровне 29–32%;

2) межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований области растут пропорционально расходам областного бюджета – в 2 раза за рассматриваемый период;

3) снижение доли субвенций бюджетам муниципальных образований области на 14,8 п.п., что ограничивает финансовые возможности органов местного самоуправления по осуществлению переданных муниципальным образованиям отдельных государственных полномочий;

4) рост доли субсидий бюджетам муниципальных образований области на 13,4 п.п., что расширяет возможности органов местного самоуправления по реализации социально значимых расходных полномочий;

Таблица 2.9 – Структура межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям Вологодской области в 2020–2022 гг.

Межбюджетные трансферты	2018 год		2019 год		2020 год		2021 год		2022 год		Изменение 2022 г. к 2018 г.	
	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	млн руб.	%	раз	п.п.
Дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований области	1 457,9	7,7	1 222,2	4,6	1 131,2	3,9	953,1	2,9	-	-	0,7	-4,8
Дотации бюджетам муниципальных образований области	1 818,8	9,5	1 536,4	5,9	3 366,7	11,6	4 082,6	12,2	6 460,8	16,4	3,6	6,8
Субсидии бюджетам муниципальных образований области	4 464,2	23,4	10 010,0	38,1	10 075,3	34,7	12 193,3	36,5	14 535,1	36,8	3,3	13,4
Субвенции бюджетам муниципальных образований области	11 159,2	58,6	13 314,9	50,6	14 134,1	48,8	15 389,8	46,0	17 275,4	43,8	1,5	-14,8
Иные межбюджетные трансферты бюджетам муниципальных образований области	153,6	0,8	214,8	0,8	289,9	1	815,8	2,4	1 202,8	3	7,8	2,2
Всего	19 053,7	100	26 298,3	100	28 997,2	100	33 434,6	100	39 474,1	100	2,1	
Расходы бюджета, всего	61 558,5		82 295,5		101 216,1		109 381,4		123 237,8		2,0	
Доля межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований области в общем объеме расходов бюджета	-	31,0	-	32,0	-	28,6	-	30,6	-	32,0		3,4
Источник: составлено автором на основе данных департамента финансов Вологодской области URL: https://df.gov35.ru/otkrytyy-byudzhet/ispolnenie-oblastnogo-byudzhet/normativnye-dokumenty-po-ispolneniyu-obl-byudzhet/ (дата обращения: 21.08.2023)												

5) сокращение доли дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований области на 4,8 п.п. в 2018–2021 гг. и отсутствие этого типа трансфертов в 2022 году. Эта тенденция обусловлена проводимой на территории Вологодской области с 2012 года политики стимулирования роста доходного потенциала муниципальных образований, повышения уровня самодостаточности и самостоятельности местных бюджетов, при которой часть дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности заменяется на дополнительные нормативы отчислений от НДФЛ, а с 2016 года – налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения. Например, в 2018 году³³ 2,8 дотация на выравнивание бюджетной обеспеченности была заменена дополнительными нормативами отчислений от НДФЛ в объеме 2,8 млрд руб.³⁴.

Анализ межбюджетных трансфертов муниципальным районам Вологодской области в 2022 году позволяет сделать следующие выводы (таблица 2.10):

³³ Практика замены дотация в местные бюджеты нормативами отчислений от НДФЛ перестала действовать в Вологодской области с 2019 года.

³⁴ Отчет о результатах деятельности Департамента финансов Вологодской области за 2018 год URL: https://df.gov35.ru/deyatelnost/protivodeystvie-korrupsii/antikorrupsionnaya-ekspertiza/antikorrupsionnaya-ekspertiza-arkhiv-dokumentov/%D0%9E%D1%82%D1%87%D1%91%D1%82_2018.pdf (дата обращения: 13.10.2020)

Таблица 2.10 – Структура межбюджетных трансфертов муниципальным районам Вологодской области в 2022 году

Муниципальный район	Доходы бюджета, всего, млн руб.	МБТ ¹ , млн руб.	из них, млн руб.				Структура межбюджетных трансфертов, %				Доля МБТ в доходах бюджета, %	Доля муниципального района в общей сумме МБТ, %
			дотации	субсидии	субвенции	дотации	субсидии	субвенции	дотации	иные МБТ		
Бабаевский	1084,5	753,9	136,7	268,2	346,1	2,9	18,1	35,6	45,9	0,4	69,5	4,0
Бабушкинский	701,1	520,1	190,6	124,7	193,3	11,5	36,6	24,0	37,2	2,2	74,2	2,7
Белозерский	691,2	515,5	157,6	124,9	224,3	8,6	30,6	24,2	43,5	1,7	74,6	2,7
Вашкинский	470,1	330,8	131,4	73,2	118,7	7,5	39,7	22,1	35,9	2,3	70,4	1,7
Великоустюгский	2425,9	1828,6	527,3	353,2	922,9	25,2	28,8	19,3	50,5	1,4	75,4	9,6
Верховажский	779,2	533,7	192,2	101,6	237,9	2,1	36,0	19,0	44,6	0,4	68,5	2,8
Вожегодский	687,7	499,8	128,5	217,5	134,9	18,9	25,7	43,5	27,0	3,8	72,7	2,6
Вологодский	2 256,5	1 475,7	210,4	434,2	802,3	28,8	14,3	29,4	54,4	2,0	65,4	7,8
Вытегорский	1 309,7	893,9	106,4	379,7	389,6	18,2	11,9	42,5	43,6	2,0	68,3	4,7
Грязовецкий	1 402,2	952,9	111,0	331,6	492,7	17,6	11,6	34,8	51,7	1,8	68,0	5,0
Кадуйский	684,1	455,7	101,9	107,3	241,8	4,7	22,4	23,5	53,1	1,0	66,6	2,4
Кирилловский	780,1	506,1	110,3	213,4	176,1	6,3	21,8	42,2	34,8	1,2	64,9	2,7
Кичменгско-Городецкий	954,7	714,0	228,6	298,8	184,1	2,5	32,0	41,8	25,8	0,4	74,8	3,8
Междуреченский	297,5	217,5	99,6	33,4	82,8	1,9	45,8	15,4	38,1	0,9	73,1	1,1
Никольский	1 075,1	824,1	223,3	213,8	382,9	4,1	27,1	25,9	46,5	0,5	76,7	4,3
Нюксенский	582,1	413,9	108,6	111,9	190,5	2,9	26,2	27,0	46,0	0,7	71,1	2,2
Сокольский	2 199,6	1 629,9	198,4	643,1	732,4	56,0	12,2	39,5	44,9	3,4	74,1	8,6
Сямженский	454,3	299,4	91,0	83,4	119,0	6,0	30,4	27,9	39,7	2,0	65,9	1,6
Тарногский	967,4	775,7	157,7	395,1	219,0	3,8	20,3	50,9	28,2	0,5	80,2	4,1
Тотемский	1 128,0	723,4	67,5	276,5	355,5	23,9	9,3	38,2	49,1	3,3	64,1	3,8
Усть-Кубинский	556,1	443,7	171,3	147,2	117,4	7,8	38,6	33,2	26,5	1,8	79,8	2,3
Устюженский	834,6	635,4	166,1	221,1	238,7	9,5	26,1	34,8	37,6	1,5	76,1	3,3
Харовский	783,2	622,7	212,8	187,9	207,8	14,2	34,2	30,2	33,4	2,3	79,5	3,3
Чагодощенский	596,2	432,4	128,2	139,3	160,3	4,6	29,6	32,2	37,1	1,1	72,5	2,3
Череповецкий	1 801,9	1 222,6	194,6	474,3	536,4	17,3	15,9	38,8	43,9	1,4	67,9	6,4
Шекнинский	1 267,5	810,4	99,9	290,3	380,3	39,9	12,3	35,8	46,9	4,9	63,9	4,3
Итого	26 770,5	19 031,8	4 252,0	6 245,6	8 187,8	346,6	22,3	32,8	43,0	1,8	71,1	100,0

1. В таблице: МБТ – межбюджетные трансферты
Источник: составлено автором по данным об исполнении бюджетов муниципальных районов Вологодской области

1) межбюджетные трансферты в общей сумме доходов муниципальных районов занимают 63,6–80,2%, что свидетельствует о невозможности самостоятельно осуществлять полномочия и функции, переданные на местный уровень;

2) территориями с наибольшей долей (более 75%) межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов являются три группы муниципальных районов: 3 наименее развитых районов, уровень неравномерности которых соответствует стадии асимметрии ниже «среднего стандарта» (Тарногский, Усть-Кубинский и Харовский районы), 1 район, уровень неравномерности которого соответствует стадии дифференциации ниже «среднего стандарта» (Никольский район) и 1 развитый район, уровень неравномерности которого соответствует стадии поляризации выше «среднего стандарта» (Великоустюгский район). В бюджетах этих территорий сосредоточено 27% от всей финансовой помощи (межбюджетных трансфертов) муниципальным районам. При этом на районы, уровень неравномерности которых по результатам оценки неравномерности, проведенной в п. 2.3., соответствует стадии поляризации выше «среднего стандарта» (Великоустюгский, Вологодский, Грязовецкий, Сокольский, Череповецкий), приходится 37,4% от общего объема межбюджетных трансфертов, направляемых в местные бюджеты районов;

3) в структуре межбюджетных трансфертов большинства муниципальных районов (17 из 26 районов) преобладают субвенции, доля которых приходится от 37,1% до 55,4%. В условиях реформирования местного самоуправления, децентрализации власти и финансовых ресурсов эти тенденции носят негативный характер, поскольку увеличение доли целевых трансфертов, предусматривающих решение конкретных задач, лишает местные органы власти самостоятельности при принятии решений и снижает эффективность предоставляемой финансовой помощи при решении проблем социально-экономического развития муниципальных образований, ограничивая возможности органов местного самоуправления на

перераспределение бюджетных средств на решение наиболее острых проблем социально-экономического развития территорий.

Отмеченное позволяет заключить, что на фоне общей недостаточности собственных финансовых ресурсов для выполнения возложенных на муниципальный уровень обязательств, предоставляемая финансовая помощь оказывает разное влияние на территории. Так, для отстающих территорий выделение средств бюджетной поддержки нацелено на финансирование текущих расходов по переданным полномочиям, а существующие проблемы развития экономики и социальной сферы остаются нерешенными. В наиболее развитых муниципалитетах эти средства, наоборот, направляются на решение проблем и социально-экономическое развитие территорий. Отмеченное становится еще одним фактором усиления внутрирегиональной неравномерности.

Рост собственных доходов бюджетов территорий обеспечивает повышение уровня их финансово-экономической самостоятельности. Для укрепления доходной базы регионального бюджета в Вологодской области предлагается меры налогового стимулирования развития экономики (приложение 6). Меры поддержки должны способствовать росту инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности региона, стимулировать инвестиционную активность, привлечению новых инвесторов и формированию новых источников налоговых поступлений в бюджет.

Существенную роль в стимулировании территориального развития играют институты развития. В Вологодской области продолжается формирование институциональной среды, которая представлена следующими институтами развития (таблица 2.11).

Таблица 2.11 – Институты развития Вологодской области

Институт развития	Направление деятельности
Корпорация развития Вологодской области	Создание благоприятных условий для инвестирования в Вологодской области, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> – реализация приоритетных инвестиционных проектов – повышение инвестиционной привлекательности региона – поиск и привлечение инвестиций в регион – повышение инвестиционного потенциала региона – развитие инфраструктуры инвестиционных площадок на территории региона – разработка и применение механизмов взаимодействия инвесторов с органами государственного управления – организация и проведение мероприятий, направленных на продвижение инвестиционных возможностей и проектов региона – осуществление внешнеэкономических связей – создание благоприятной инновационной среды в регионе
Агентство развития предпринимательства и инвестиций Вологодской области АНО «Мой бизнес»	<ul style="list-style-type: none"> – улучшение привлекательности региона для ведения бизнеса – увеличение доходов компаний малого и среднего предпринимательства – вывод местных товаропроизводителей на российский и международные рынки – стимулирование инновационной активности в регионе – предупреждение и снижение рисков предпринимательской деятельности – развитие кооперационных связей и партнерских отношений
Фонд развития промышленности (бизнес-инкубатор)	<ul style="list-style-type: none"> – поддержка и развитие начинающих и действующих предпринимателей региона
Источник: составлено автором по данным Корпорации развития Вологодской области URL: https://invest35.ru/ (дата обращения: 24.04.2017); Агентства развития предпринимательства Вологодской области URL: https://mb35.ru/ (дата обращения: 24.04.2017); Фонда развития промышленности Вологодской области URL: https://smb35.ru/ (дата обращения: 24.04.2017)	

Отметим, что по итогам деятельности Корпорации развития Вологодской области в 2018 году³⁵ было подписано 7 новых инвестиционных соглашений, привлечено 4,4 млрд рублей инвестиций в основной капитал и создано 615 новых рабочих мест. При этом инвестиционные проекты реализуются в сфере здравоохранения, лесопереработки, АПК и стекольной промышленности³⁶.

Резидентами АУ ВО «Бизнес-инкубатор» по итогам 2022 года стала 31 компания, из них 30 – субъекты малого предпринимательства³⁷. В 2022 году было создано 3 новых рабочих места. Выручка субъектов малого

³⁵ Более поздние итоги деятельности Корпорации развития Вологодской области в открытых источниках не публиковались.

³⁶ Презентация итогов деятельности ОФ «КРВО» за 2018 год URL: <https://invest35.ru/o-korporaczii/raskrytie-informaczii> (дата обращения: 11.05.2023). Корпорация не публиковала отчеты с 2019 года.

³⁷ Отчет Вологодской области о деятельности АО ВО «Бизнес-инкубатор» за 2022 год URL: <https://smb35.ru/otchet> (дата обращения: 11.05.2023)

предпринимательства – резидентов бизнес-инкубатора в 2022 году составил 164,1 млн рублей, а налоговые отчисления в бюджеты разных уровней – 8,2 млн рублей.

Однако А.Н. Чекавинский [167] ставит под сомнение эффективность деятельности институтов развития, функционирующих на территории Вологодской области. Это обусловлено рядом причин: 1) отсутствием четкого закрепления функций за институтами развития; 2) дублированием функций институтов развития; 3) отсутствием полноценного взаимодействия между институтами развития и органами власти.

Одним из условий достижения запланированных результатов в процессе регулирования социально-экономического развития региона является взаимодействие органов региональной власти и органов местного самоуправления. Необходимость такого взаимодействия по мнению Т.В. Усковой, определяется тем, что муниципальный уровень не является иерархическим уровнем государственного управления, но именно муниципальный уровень позволяет учитывать особенности, условия и ресурсы развития территорий, интересы и потребности населения, а значит именно на муниципальном уровне появляется возможность эффективного решения проблем социально-экономического развития региона [162].

Главы муниципальных образований Вологодской области считают взаимодействие региональных органов власти и органов местного самоуправления важным фактором управления муниципальным развитием. Так, 35,3% глав муниципальных районов и 25% глав городских поселений считают, что отсутствие эффективного сотрудничества с органами региональной власти препятствует эффективному управлению развитием муниципального образования [167].

Оценки глав муниципальных районов свидетельствуют о том, что эффективность взаимодействия между регионом и муниципальными образованиями, входящими в его состав, остается на недостаточном уровне, что обусловлено рядом факторов (таблица 2.12).

Таблица 2.12 – Факторы, препятствующие эффективному взаимодействию между органами государственной власти и местного самоуправления Вологодской области

Вариант ответа	Число ответивших ¹ , %
Финансовая зависимость самоуправления от органов государственной власти и прежде всего региональной власти	78,6
Противоречивость системы разграничения полномочий	57,1
Отсутствие дифференцированной региональной политики по отношению к территориям с разным уровнем социально-экономического развития	35,7
Гипертрофированный государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления	28,6
Отсутствие у органов государственной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах	21,4
Несвоевременное получение информации об изменениях в нормативно-правовых документах	14,3
Бюрократические проволочки и препоны со стороны региональных органов власти	14,3
Недостаток технических средств связи	14,3
Отсутствие заинтересованности у органов региональной власти в самостоятельном развитии муниципальных образований	14,3
Ориентация органов государственной власти на взаимодействие с районными администрациям	7,1
Существующие разногласия между муниципальными и региональными властями, нежелание последних согласовывать свои и муниципальные интересы	7,1
¹ Главы муниципальных образований Вологодской области. Источник: [74].	

По данным таблицы видно, что в качестве основных причин низкой эффективности взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления главы муниципальных районов видят финансовую зависимость самоуправления от органов власти, низкую информированность органов государственной власти о реальной ситуации в муниципалитетах, отсутствие дифференцированной региональной политики, противоречивость системы разграничения полномочий. По результатам опроса можно сделать следующие выводы: 1) региональные органы власти обладают недостаточной заинтересованностью во взаимодействии с органами местного самоуправления; 2) органы региональной власти не предпринимают активных действий для повышения эффективности их взаимодействия с органами местного самоуправления; 3) основных принципов регулирования неравномерности развития используются ограниченно (в частности

отсутствует использование дифференцированного подхода); 4) отсутствие дифференцированного подхода к регулированию и отсутствие у органов региональной власти информации о реальной ситуации в муниципалитетах затрудняет решение проблемы значительных внутрирегиональных различий.

Таким образом, в ходе исследования было установлено, что функционирование системы регулирования преодоления регионального развития Вологодской области направлено на поддержку и стимулирование развития муниципальных образований. Однако недостаточный учет территориальных особенностей при выборе методов воздействия, и невысокая эффективность взаимодействия региональной и местной власти не позволяет преодолеть усиление социально-экономического неравенства.

Выводы по второй главе

1. Предложен методический подход к оценке неравномерности социально-экономического развития региона, позволяющий определить величину межтерриториальных различий, стадию неравномерности, установить «вклад» территорий в формирование неравенства. Результаты оценки неравномерности могут быть использованы региональными органами исполнительной власти для разработки мер по регулированию преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития региона.

2. Апробация методического подхода на материалах Вологодской области позволила установить, что в регионе в 2000–2022 гг. сохраняются значительные внутрирегиональные различия по социальным и экономическим показателям. Определены факторы, под воздействием которых формируется неравномерность социально-экономического развития Вологодской области, а также выявлены муниципальные районы, уровень неравномерности которых оказывает наибольшее влияние на разобщенность социально-экономического пространства региона в целом.

3. Проведен анализ системы регулирования преодоления внутрирегиональной неравномерности развития Вологодской области. Определено, что в регионе используются различные механизмы и инструменты: стратегическое планирование, государственные программы, межбюджетные трансферты, налоговые преференции, институциональная среда. Вместе с тем установлены факторы, снижающие эффективность решения проблемы значительных внутрирегиональных диспропорций. К ним относятся: слабый уровень взаимодействия региональных органов власти и органов местного самоуправления, отсутствие дифференцированной региональной политики, низкая информированность региональных органов власти о реальной ситуации в муниципалитетах региона.

ГЛАВА 3. ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕОДОЛЕНИЯ ВНУТРИРЕГИОНАЛЬНОЙ НЕРАВНОМЕРНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

3.1. Научно-методический подход к регулированию преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития

Анализ, проведенный в п. 2.2 и 2.3 данного диссертационного исследования позволяет утверждать, что несмотря на регулирующие воздействия региональных органов власти межмуниципальные различия в Вологодской области остаются значительными. Это обуславливает необходимость совершенствования сложившейся в Вологодской области системы регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития. Как было указано в п. 1.3 и в п. 2.3, невысокая результативность государственных воздействий обусловлена рядом обстоятельств, это: фрагментарность применяемых мер; недостаточность учета закономерностей, в том числе пространственного развития регионов и внешней среды; разобщенность действий органов управления разных иерархических уровней, слабое взаимодействие органов власти и институтов развития.

Кроме этого, проведенное в п. 1.1. данного диссертационного исследования изучение региона с позиции системного подхода и выделение его свойств как системы, в частности свойства открытости позволило установить, что внешняя среда оказывает влияние на развитие региона. При этом в п. 1.2. было определено, что одни и те же внешние и внутренние факторы могут оказывать разное влияние на развитие территорий, что в свою очередь может привести к нарастанию неравномерности социально-экономического развития региона. В связи с этим необходимо определить

требования к государственному регулированию неравномерности развития Вологодской области, которые сводятся к следующему:

- 1) при выборе цели, принципов, направлений и мер государственного регулирования необходимо учитывать закономерности функционирования региона, как социально-экономической системы;
- 2) государственное регулирование должно быть научно обоснованным, своевременным и гибким;
- 3) одним из основных элементов системы регулирования должен быть механизм обратной связи, дающий представление о результатах регулирования и позволяющий оценить его эффективность и корректировать в случае необходимости;
- 4) методы и инструменты государственного воздействия необходимо выбирать исходя из особенностей социально-экономического пространства региона [73].

Указанные требования определяют ряд принципов, которые должны стать основой государственного регулирования неравномерности развития Вологодской области:

- 1) целенаправленность – регулирование должно быть ориентировано на достижение конкретной цели;
- 2) системность – направления, задачи, механизм регулирования должны быть увязаны с целью регулирования;
- 3) результативность – регулирование должно иметь результат, который можно оценить через степень соответствия обозначенной цели;
- 4) нацеленность на решение стратегических задач – регулирование должно быть направлено на достижение приоритетных направлений развития региона;
- 5) дифференцированный подход – выбор методов и инструментов регулирования должен опираться на особенности социально-экономического развития территорий и их внутренний потенциал.

Субъектом регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития Вологодской области должны стать региональные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления. При этом роль по координации процесса регулирования в регионе целесообразно закрепить за Департаментом стратегического планирования правительства Вологодской области. Выбор этого департамента обусловлен направлениями его деятельности: мониторингом экономического развития региона, осуществлением стратегического планирования социально-экономического развития области, оценкой эффективности регулирующих воздействий.

Заметим, что бизнес-сообщество и местное население также играют важную роль при принятии управленческих решений органами исполнительной власти. Поэтому эффективное регулирование неравномерности развития Вологодской области требует организации взаимодействия между органами власти, представителями бизнеса и населением, а также учета целей каждого из субъектов, которые определяются конкретными потребностями и оказывают различное воздействие на развитие территории (таблица 3.1).

Таблица 3.1 – Цели и способы воздействия субъектов влияния на снижение неравномерности развития региона

Субъект	Цели	Способы воздействия
Субъекты непосредственного влияния		
Федеральные органы власти	<ul style="list-style-type: none"> - укрепление и сохранение государственного единства; - обеспечение внутривнутриполитической стабильности и межнационального согласия в обществе; - формирование условий для устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития страны и ее регионов; - преодоление негативных экономических и социальных тенденций; - создание потенциала для развития экономики 	<ul style="list-style-type: none"> - создание условий для привлечения ресурсов: человеческих, трудовых, финансовых, инвестиционных; - государственная поддержка развития регионов и отдельных отраслей; - стимулирование деловой активности посредством финансовых и административных мер стимулирования; - формирование имиджа региона; - стимулирование переселения населения за счет предоставления жилья, достойного уровня дохода, социальных гарантий и других условий; - обеспечение экономического роста за счет развития приоритетных отраслей промышленности и внедрения в производство инноваций и наукоемких технологий; - размещение производств на условиях обеспеченности необходимыми ресурсами (финансовыми, природными, трудовыми, инфраструктурными)
Региональные органы власти	<ul style="list-style-type: none"> - использование внутреннего потенциала и возможностей для развития экономики и формирования необходимой ресурсной базы; - формирование конкурентоспособного и привлекательного социально-экономического пространства региона; - противодействие коррупции 	
Органы местного самоуправления	<ul style="list-style-type: none"> - создание условий для устойчивого экономического роста; - создание условия для повышения уровня жизни населения; - развитие образований, науки, здравоохранения, культуры, туризма и спорта 	

Субъект	Цели	Способы воздействия
Субъекты опосредованного влияния		
Бизнес-сообщество	<ul style="list-style-type: none"> - устойчивое повышение прибыли и получение дивидендов; - рост конкурентоспособности предприятий и организаций; - снижение административных барьеров; - повышение лояльности на местных рынках; - повышение репутации 	Выбор наиболее привлекательной для организации бизнеса территории по следующим критериям: <ul style="list-style-type: none"> - уровень обеспеченности основными видами ресурсов (природными, трудовыми, инфраструктурными, финансовыми); - возможность создания уникального для данной территории производства товаров и услуг; - сокращение затрат на осуществление деятельности; - возможность использования современных технологий; - расширение географии присутствия за счет выхода на новые рынки в России и за рубежом; - возможность получения и привлекательность налоговых льгот и других преференций
Население	<ul style="list-style-type: none"> - повышение уровня и качества жизни; - улучшение демографического состояния и здоровья населения; - устойчивое повышение доходов; - возможность реализации профессионального потенциала; - охрана экологической среды 	Выбор наиболее привлекательных для проживания территорий по следующим критериям: <ul style="list-style-type: none"> - уровень доходов; - стоимость жизни; - развитость регионального рынка труда; - возможность трудоустройства и беспрепятственного повышения квалификации и переквалификации; - доступность и высокое качество объектов социальной инфраструктуры; - предоставление социальной защиты и социальных гарантий.
Источник: составлено автором		

Отметим при этом, что разнонаправленность интересов субъектов может ослаблять процесс их взаимодействия, что, как показал анализ, проведенный в п. 2.3 данного диссертационного исследования, может привести к снижению эффективности регулирования преодоления неравномерности развития региона и решения проблем социально-экономического характера. В этой связи задача региональных органов власти сводится к активизации интегрирующей функции и обеспечении взаимодействия всех субъектов влияния.

Объектом регулирования являются социально-экономические процессы в муниципальных образованиях.

Согласно системному подходу, рассмотренному в п. 1.1 данного диссертационного исследования, одним из основных компонентов любых систем является целеполагание. В качестве цели регулирования преодоления

неравномерности социально-экономического развития Вологодской области предлагаем создание условий для сбалансированного пространственного развития региона, направленного на снижение внутрирегиональных социально-экономических различий и стимулирование эффективного использования потенциала муниципальных образований [73].

Достижение главной цели требует реализации трех основных направлений, в рамках которых определен ряд задач.

В п. 2.3 данного диссертационного исследования было установлено, что для сложившейся в Вологодской области системы стратегического планирования характерно следующее: а) отсутствуют стратегические документы, отражающие основные тенденции, проблемы и задачи пространственного развития региона, б) не в полной мере учитываются специфика, проблемы и закономерности социально-экономического развития муниципалитетов, что затрудняет процесс выработки необходимых мер регулирующего воздействия и снижает эффективность регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития региона. В связи с этим первым направлением системы регулирования является развитие системы стратегического планирования пространственного развития региона [73].

Во-первых, это направление связано с разработкой и реализацией Стратегии пространственного развития Вологодской области. Этот документ должен содержать в себе описание стратегических приоритетов социально-экономического пространства региона и целей развития территорий и отраслей по каждому приоритету, то, как эти приоритеты могут быть реализованы в каждом муниципалитете Вологодской области, какие преимущества территорий могут быть использованы и какие ресурсы необходимы для реализации этих приоритетов, с помощью каких инструментов можно достичь обозначенных целей. Разработка Стратегии пространственного развития позволит сформировать комплексную систему документов стратегического планирования в регионе (приложение 7). При

этом ключевые положения Стратегии должны быть отражены в стратегиях развития муниципальных образований [73].

Во-вторых, в стратегические документы необходимо включать разделы о пространственном развитии территорий, которые отражают совокупность конкретных мероприятий и увязанных с ними имеющихся конкурентных преимуществ, условий, потребностей в ресурсах и инфраструктуре, которые могут быть реализованы на конкретной территории с целью эффективного достижения конкретных национальных и региональных приоритетов развития.

В-третьих, широкие возможности для применения дифференцированного подхода в регулировании неравномерности развития открывает использование территориального зонирования, одного из методов стратегического управления и анализа. Согласимся с мнением Е.Н. Федоровой, что необходимость зонирования в современных условиях обусловлена следующими факторами: а) разнородностью социально-экономических условий развития территорий; б) различиями в составе и остроте проблем для разных территорий; в) значительной пространственной неравномерностью развития экономики; г) необходимостью учета территориальной специфики при разработке стратегических документов; д) аккумуляцией финансовых ресурсов для развития территорий [164]. Выделение территориальных зон позволит определить ресурсы, которые имеются у территорий, выявить факторы, обуславливающие закономерности пространственного развития и установить проблемы, препятствующие устойчивому функционированию муниципалитетов. Важно также отметить и то, что территориальное зонирование способствует обеспечению системного подхода в вопросах стратегического планирования, что проявляется в согласовании целей и направлений развития выделенных групп однотипных территорий со стратегическими целями и направлениями пространственного развития региона [133].

В п. 2.3 данного диссертационного исследования отмечено, что в Вологодской области сложилась определенная система институтов взаимодействия региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Однако по оценкам последних, это взаимодействие является недостаточно эффективным. Для решения этой проблемы необходимо реализовать второе направление регулирования преодоления неравномерности развития – формирование благоприятной институциональной среды, способной обеспечить упорядочивание отношений и согласованность действий участников – субъектов регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития региона [73].

Во-первых, в условиях значительных межтерриториальных различий и обусловивших их факторов, выявленных по результатам анализа неравномерности социально-экономического развития Вологодской области в п. 2.2 данного диссертационного исследования, следует развивать институт межмуниципального сотрудничества. Необходимость использования этого института обусловлена, прежде всего, невозможностью самостоятельной реализации органами местного самоуправления возложенных на них полномочий из-за дефицита собственных ресурсов. Несмотря на то, что главы муниципальных образований Вологодской области указывают на целесообразность развития этой формы взаимодействия, в реальной практике эти процессы идут крайне медленно (см. п. 2.3 данного диссертационного исследования). Поэтому необходимо активизировать процессы сотрудничества между муниципальными образованиями путем государственной поддержки в вопросах повышения квалификации кадров, масштабирования лучших практик такого взаимодействия, подготовки методического сопровождения межмуниципального сотрудничества.

Во-вторых, недостаточность финансовых ресурсов для развития муниципальных образований обуславливает необходимость более широкого использования муниципально-частного партнерства (далее – МЧП). Согласно

Федеральному закону № 224-ФЗ³⁸ муниципально-частное партнерство представляет собой «юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения и муниципально-частном партнерстве, заключенного в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества»³⁹. Таким образом, муниципально-частное партнерство выступает инструментом использования внебюджетного финансирования и позволяет распределять риски, возникающие при реализации конкретных проектов, между частным партнером и органами местного самоуправления. Партнерство власти и бизнеса позволяет сочетать возможности органов управления как главного гаранта социальной справедливости и преимущества частного бизнеса (инновации, технологии, организационная эффективность) в целях предоставления населению услуг высокого качества [188]. В региональной практике МЧП реализуется в таких сферах, как ЖКХ, жилищное строительство, благоустройство территорий, муниципальное здравоохранение, образование, социально-культурное и социально-бытовое обслуживание, связь и телекоммуникация, туризм и отдых, рекреация и спорт, инженерная инфраструктура. Для более широкого распространения и эффективного использования института МЧП в регионе необходима реализация следующих мер:

- 1) создание системы региональных и муниципальных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы МЧП: определение целей, задач, принципов, форм и инструментов стимулирования этого инструмента;

³⁸ О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 16.07.2019)

³⁹ Там же

2) создание независимой структуры, ответственной за организацию в регионе взаимодействия власти и частного сектора. При этом основными ее функциями станет определение приоритетных направлений МЧП, в том числе на основании мнений местных жителей, определение необходимого объема привлекаемых со стороны частного сектора финансовых ресурсов для реализации проектов МЧП, поиск частного капитала для проектов МЧП;

3) формирование доверительных партнерских отношений между органами местного самоуправления и частным сектором, соблюдение баланса интересов между ними;

4) активное сотрудничество представителей власти с частным бизнесом и помощь последним в получении субсидий на развитие производства, проведение научных исследований и внедрение новых технологий.

В-третьих, в целях обеспечения устойчивого развития региона и возможности саморазвития территории необходимо расширять практику использования таких институтов, как программно-проектное планирование и формирование бизнес-территорий. Планы развития территорий, по мнению А.И. Татаркина, способствуют более обоснованному определению целей, оптимальному планированию деятельности отраслей экономики, рациональному использованию имеющихся ресурсов, обеспечению согласованности возможностей и интересов органов власти, населения, бизнеса и укрепления их партнерских отношений [153]. Однако использование программно-проектного планирования в практике управления развитием российских регионов ограничивается следующим: 1) стратегические планы муниципальных образований зачастую не включены в систему стратегического планирования территорий; 2) бюджетным недофинансированием; 3) участием государственных органов власти в реализации планов только через федеральные и региональные целевые программы [153].

Бизнес-территории, как отмечает А.Е. Татаркин, представляют собой реальный институт территориально-производственного саморазвития [155].

К ним относятся технопарки, промышленные и индустриальные парки, особые экономические зоны, крупные торговые зоны, транспортно-логистические центры. Создание бизнес-территорий позволяет за счет системного использования потенциала территории в интересах местных жителей не только диверсифицировать экономику региона, но и повышать экономическую активность, стимулировать развитие предпринимательства, развитие и внедрение новых технологий, активизировать инвестиционные процессы, увеличить объем налоговых поступлений в бюджет, создавать новые рабочие места.

Результаты оценки неравномерности социально-экономического развития Вологодской области, полученные в п. 2.2 данного диссертационного исследования свидетельствуют о значительных различиях между муниципальными районами по социальным и экономическим параметрам и о формировании на территории области точек роста (районов, уровень неравномерности которых соответствует стадии поляризации выше «среднего стандарта») и отстающих территорий (районов, уровень неравномерности которых соответствует стадии асимметрии ниже «среднего стандарта»). Разнонаправленный характер развития территорий таит в себе угрозу дальнейшего усиления межмуниципальных различий, поэтому третьим направлением регулирования преодоления неравномерности должно стать создание условий для эффективного формирования и использования потенциала муниципальных образований [73]. Реализация этого направления становится возможной путем решения следующих задач:

- 1) стимулирование развития институциональной, производственной, инновационной, социальной инфраструктуры;
- 2) стимулирование диверсификации экономики муниципалитетов путем активной поддержки малого и среднего бизнеса в приоритетных отраслях экономики;
- 3) повышение уровня жизни населения, доступности и качества социальных услуг, уровня обеспеченности объектами социальной,

транспортной, коммунальной инфраструктурой, поддержки социально незащищенных слоев населения [73].

Функционирование системы регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития региона должно опираться на механизм системы регулирования – совокупность методов и инструментов воздействия, а также систем, которые обеспечивают выполнение его функций (рисунок 3.1).

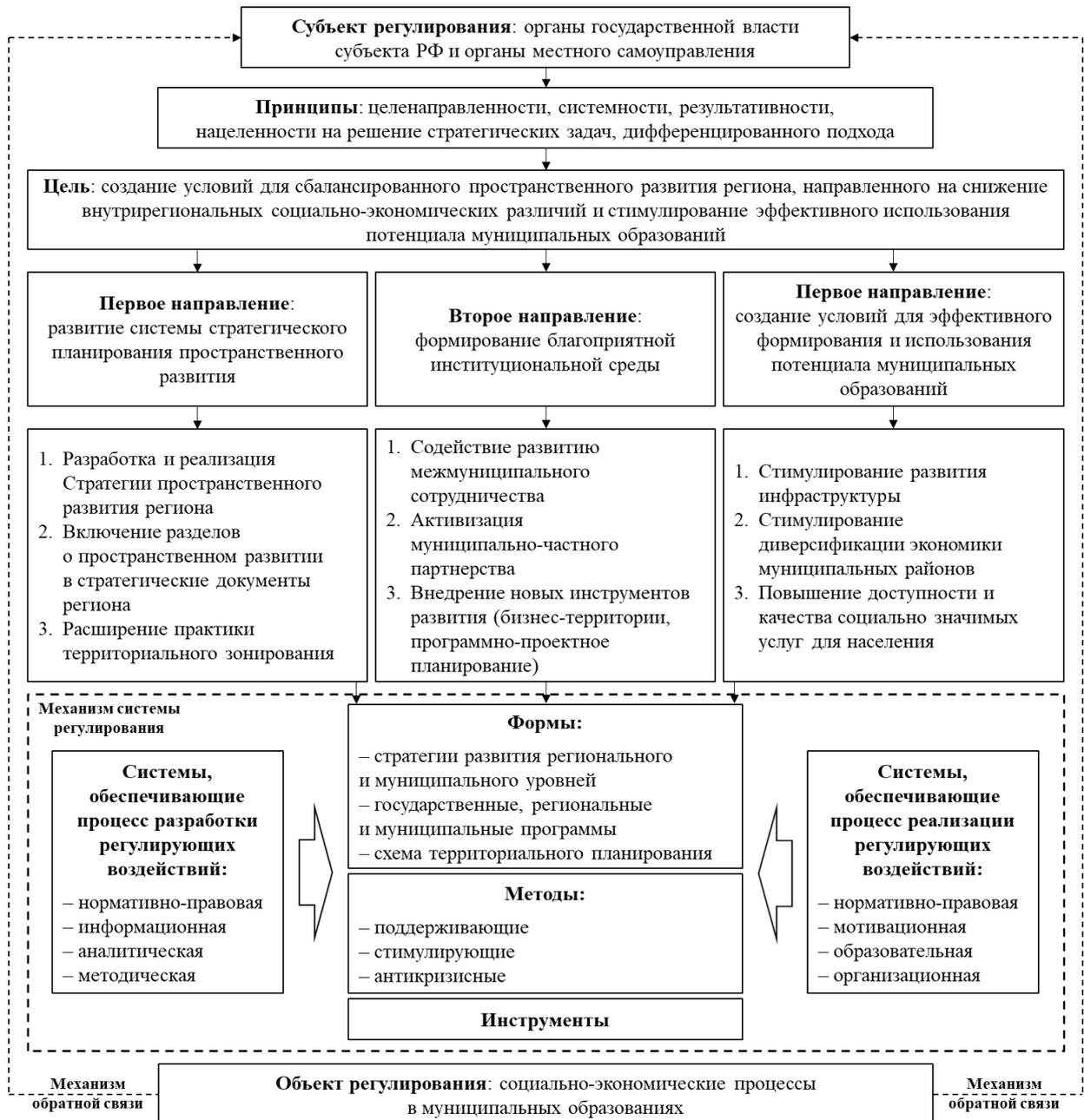


Рисунок 3.1 – Система регулирования неравномерности развития региона

Источник: составлено автором [73].

Основными целями функционирования механизма являются:

- 1) мобилизация ресурсов для обеспечения устойчивого роста экономики, уровня и качества жизни населения;
- 2) повышение эффективности и обеспечение комплексности использования внутреннего потенциала социально-экономического развития региона;
- 3) обеспечение устойчивого и сбалансированного развития регионального пространства;
- 4) снижение межтерриториальных различий.

Выбор инструментов регулирования неравномерности социально-экономического развития определяется:

- 1) стадией неравномерности развития, которой соответствует определенная степень разобщенности между муниципалитетами (по мере увеличения различий приоритет инструментов изменяется в направлении от поддерживающих инструментов к стимулирующим и антикризисным);
- 2) потенциалом развития территорий, обусловленным совокупностью важнейших ресурсов, использование которых позволяет муниципалитету самостоятельно решать социально-экономические проблемы;
- 3) социально-экономическими проблемами, степень остроты проявления которых определяет необходимость вмешательства органов власти и управления.

Первое обстоятельство может быть определено в результате оценки неравномерности социально-экономического развития региона, методика которой была предложена в п. 2.1 и апробирована в п. 2.2 данного диссертационного исследования. Второе и третье обстоятельства могут быть установлены путем проведения территориального зонирования региона, методика проведения которого будет представлена ниже.

Структурными элементами механизма регулирования неравномерности социально-экономического развития региона являются системы,

обеспечивающие процессы разработки и реализации регулирующих воздействий.

Нормативно-правовая система обеспечивает формирование нормативно-правовых основ регулирования преодоления неравномерности развития. Целью информационной и аналитической систем является сбор, систематизация и анализ информации из различных источников: официальных данных органов государственной статистики, результаты рейтингов, мониторингов, опросов. Результаты анализа информации могут использоваться для принятия управленческих решений и для механизма обратной связи, позволяющего своевременно вносить коррективы в проводимую политику. Для проведения аналитических процедур необходимым является разработка методического обеспечения, рекомендации и положения которого будут повышать степень обоснованности регулирующих воздействий. Мотивационная система предполагает обеспечение взаимодействия всех участников процесса (см. таблицу 3.1) посредством выявления их потребностей, интересов и формирования мотивов для достижения стратегической цели. Важное место в этом механизме занимает образовательная система, обеспечивающая повышение квалификации управленческих кадров в овладении новыми навыками и компетенциями. Система организационного обеспечения, выполняющая интегрирующую функцию, позволяет упорядочить процесс регулирования.

Функционирование указанных систем создает условия для нормальной работы механизма в целом, использование которого способствует достижению стратегической цели пространственного развития региона, реализации приоритетных направлений и задач регулирования и решения проблемы неравномерности социально-экономического развития территорий.

3.2. Проблемно-ресурсное зонирование в регулировании преодоления внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития

В п. 2.2 данного диссертационного исследования была выявлена значительная неравномерность социально-экономического развития Вологодской области. Также в п. 2.3 было установлено, что в региональной практике регулирования неравномерности социально-экономического развития Вологодской области отсутствует дифференцированный подход, который бы позволял на основе выявления закономерностей и потенциала социально-экономического развития муниципалитетов обоснованно подходить к выбору конкретных инструментов государственного воздействия для каждой территории. В этой связи целесообразно использовать один из методов стратегического управления – зонирование территории.

Анализ научной литературы позволил выявить существенный интерес исследователей к процессу зонирования (районирования) территорий различного иерархического уровня. Авторы научных работ видят в территориальном зонировании инструмент достижения устойчивых темпов роста экономики и уровня жизни населения территорий региона [5; 103; 130; 140], основу для дифференцированного подхода при разработке подходов и методов управления развитием территорий [7; 25; 119; 164], инструмент совершенствования территориальной организации региона [139; 140; 164], один из методов стратегического анализа и управления [33; 50], элемент системы государственного управления [91], механизм решения проблемы неравномерности развития региона [29; 164], способ пространственной организации жизни людей [90].

В исследовании [69] было установлено, что такое разнообразие целевой направленности зонирования обуславливает не только формирование различных вариантов его реализации (сплошное или выборочное зонирование, одно- или многокритериальное зонирование, зонирование в один или несколько этапов), но и использования различных признаков и условий

выделений зон. Авторы исследований рассматривают в качестве критериев зонирования природно-климатические условия [25; 33; 103; 119; 139], территориальную специализацию [130], уровень социально-экономического развития [5; 33; 164], уровень обеспеченности и качество ресурсов [50; 119], степень комфортности условий жизни населения [119]. В указанных исследованиях в основу методологий территориального зонирования легли различные факторы, влияющие на развитие и формирование структуры социально-экономического пространства региона, которые подробно рассмотрены в первой главе данного диссертационного исследования. При этом ряд предлагаемых схем зонирования строится исключительно по одному, приоритетному признаку, другие – по совокупности признаков.

В работе [69] определено, что зонирование используется как инструмент регулирования, использование которого направлено на решение следующих проблем: обеспечение устойчивого, сбалансированного развития региона и отдельных отраслей экономики, повышение качества получаемых социальных услуг, решение демографических, социальных и экономических проблем, создание благоприятных условий для развития муниципальных образований, снижение межтерриториальных различий.

Целесообразность использования зонирования по проблемному принципу можно обосновать несколькими факторами. Во-первых, группировка муниципальных районов и выделение зон по схожести проблем социально-экономического развития позволяет устанавливать для каждой из них приоритетные направления развития, а также такие методы и инструменты регулирующего воздействия, реализация которых будет максимально эффективна в решении выявленных проблем территориального развития [69]. По мнению С.С. Артоболевского, выделение типов территорий позволяет осуществлять дифференцированную региональную политику: использовать модели государственной поддержки территорий или стимулирования их саморазвития [7]. Во-вторых, зонирование региона позволяет более эффективно расходовать зачастую дефицитные финансовые

ресурсы региона и муниципалитетов. Это проявляется в возможности выделения наиболее важных и требующих решения в первую очередь проблем и направления ресурсов в муниципальные районы, где эти проблемы стоят наиболее остро. В-третьих, однородность проблематики муниципальных образований стимулирует органы местного самоуправления к созданию партнерских отношений между ними, активизация которых будет способствовать решению задач социально-экономического развития территорий за счет объединения их усилий.

Однако зонирование лишь по проблемному признаку является недостаточным для выявления факторов и социально-экономических проблем, обуславливающих неравномерность развития региона. Существенную роль в формировании особенностей и тенденций социально-экономического пространства выполняет качественное и количественное состояние ресурсов (природных, демографических, трудовых, производственных, финансовых, инвестиционных, инновационных) и объектов инфраструктуры (социальной, производственной, транспортной, инженерной). Их совокупность представляет собой социально-экономический потенциал территории, сосредоточенный в ее ресурсах, необходимых для решения задач социально-экономического развития региона. В этой связи предложено в основу зонирования положить два признака – проблемный и ресурсный (рисунок 3.2).

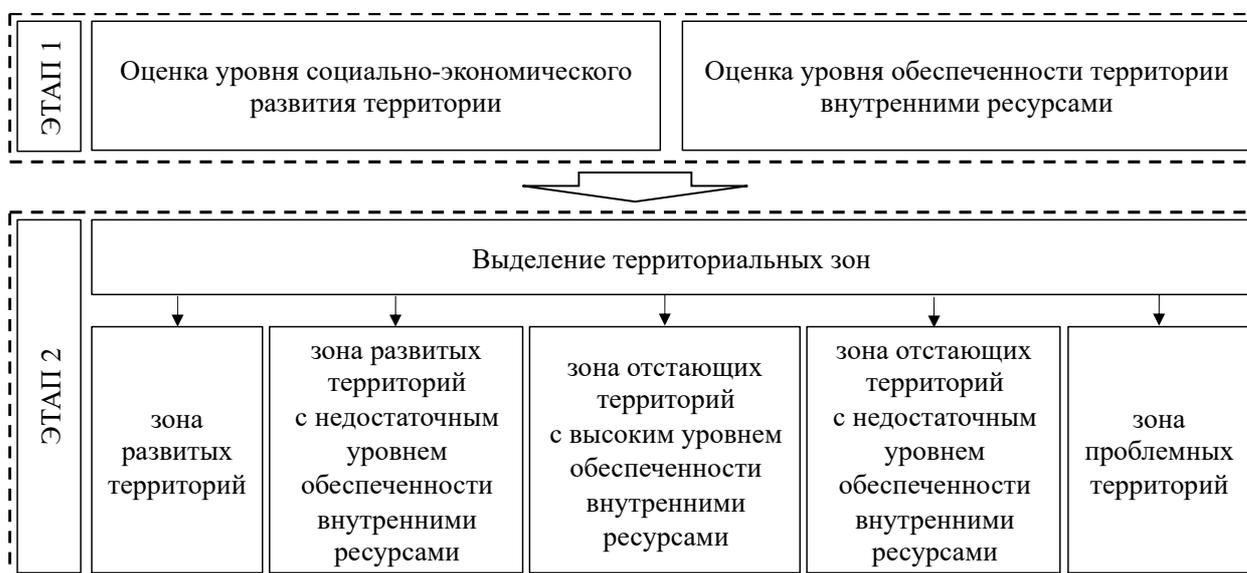


Рисунок 3.2 – Алгоритм проблемно-ресурсного зонирования
Источник: составлено автором

В основу определения проблем развития муниципальных районов положен анализ социально-экономических процессов, который позволяет выявить не только направление динамики соответствующих показателей, но и те факторы, которые препятствуют развитию муниципалитетов.

На первом этапе проводится оценка уровня социально-экономического развития и уровня обеспеченности ресурсами по ряду показателей, отражающих основные аспекты функционирования территорий: уровень жизни, рынок труда, потребительский рынок, отрасли материального производства, инвестиционная и экономическая активность, а также природные, социально-демографические, трудовые, производственные, финансовые ресурсы и социальная инфраструктура (таблица 3.2).

Таблица 3.2 – Перечень показателей для оценки уровня социально-экономического развития и уровня обеспеченности ресурсами при проведения проблемно-ресурсного зонирования Вологодской области

Показатель для оценки	Характеристика показателя
Уровень социально-экономического развития	
Заработная плата работников организаций	Является индикатором покупательской способности населения. Отражает уровень жизни и возможности для реализации населением своих потребностей
Уровень зарегистрированной безработицы	Характеризует состояние рынка труда и эффективность деятельности органов местного самоуправления по его регулированию
Оборот розничной торговли	Характеризуют тенденции развития потребительского рынка товаров и услуг, состояние локальных розничных рынков, степень развитости и доступности сети розничных магазинов, уровень покупательского спроса
Объем платных услуг населению	
Объем промышленного производства	Характеризуют тенденции развития основных видов экономической деятельности муниципалитетов, отражают потенциальные угрозы развития отраслей муниципального хозяйства
Объем продукции сельского хозяйства	
Уровень обеспеченности ресурсами	
Численность населения	Отражают социально-демографическую обстановку
Доля трудоспособного населения в общей численности населения	Характеризует состояние трудового потенциала территорий
Объем инвестиций в основной капитал	Является основой формирования потенциала и индикатором уровня привлекательности территорий для капиталовложений. Отражает уровень инвестиционной активности, а также возможности территорий по расширению производства, развития инфраструктуры, создания новых рабочих мест
Величина основных фондов	Характеризует наличие основных фондов, отражает состояние и эффективность производственной деятельности, уровень производительности труда
Земельная площадь сельскохозяйственных угодий	Характеризуют обеспеченность региона природными ресурсами, являющимися сырьевой базой функционирования основных отраслей экономики и отражающими возможности для развития этих отраслей
Источник: составлено автором.	

На втором этапе определяются ранги муниципальных районов по каждому показателю из двух анализируемых блоков и их рейтинговые значения (приложение 8), а также составляется матрица «уровень социально-экономического развития – уровень обеспеченности внутренними ресурсами» (приложение 9).

Апробация методики проблемно-ресурсного зонирования была проведена на материалах Вологодской области за 2022 год (рисунок 3.3), были выделены пять типов территориальных зон.



Рисунок 3.3. Карта территориальных зон Вологодской области
 Источник: составлено автором

Анализ результатов проблемного зонирования позволил установить, что большая часть муниципалитетов распределена между зоной развитых (8 из 26 районов), зоной проблемных (11 из 26 районов) и зоной отстающих муниципальных районов с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами (7 из 26 районов), что подтверждает выявленное в п. 2.2 данного диссертационного исследования существование значительных различий между внутрирегиональными территориями.

По результатам проблемно-ресурсного зонирования в 2022 году в первую зону – зону развитых муниципальных районов – вошли Великоустюгский, Вологодский, Грязовецкий, Кадуйский, Сокольский, Тотемский, Череповецкий, Шекснинский районы. В целом эти районы

достаточно хорошо обеспечены используемыми для целей проблемно-ресурсного зонирования видами ресурсов: демографическими, трудовыми, природными, инвестиционными, производственными, финансовыми. Наличие важнейших видов ресурсов наряду с выгодным положением обусловило более динамичное (по сравнению с другими районами) развитие промышленных и сельскохозяйственных производств, сферы торговли и услуг. При этом стоит подчеркнуть, что высокий уровень обеспеченности ресурсами открывает перед указанными муниципальными образованиями возможность их использования в случае возникновения социально-экономических проблем.

Во вторую зону – зону развитых муниципальных образований с недостаточным уровнем обеспеченности ресурсами в 2022 году не вошел ни один муниципальный район Вологодской области.

Третья зона – зона отстающих муниципальных образований с высоким уровнем обеспеченности внутренними ресурсами, в 2022 году представлена Вытегорским и Кирилловским районами. На этих территориях имеется ряд проблем социально-экономического характера: высокий уровень безработицы, низкий уровень заработной платы (Кирилловский район), отставание по обеспечению услугами для населения. В то же время этот район неплохо обеспечен основными видами ресурсов, что определило развитие в районах сельского хозяйства (Кирилловский район), лесной промышленности и энергетики (Вытегорский район). Кроме этого, наличие внутренних ресурсов дает возможности для самостоятельного решения некоторых имеющихся социально-экономических проблем.

Четвертая зона – зона отстающих муниципальных образований с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами представлена в исследуемом году Бабаевским, Вожегодским, Нюксенским, Сямженским, Чагодощенским районами. Большинство районов этой зоны отличает выраженная недостаточность важнейших для развития ресурсов – демографических, трудовых, производственных, инвестиционных, финансовых ресурсов, природных ресурсов. Безусловно, это стало причиной

усиления остроты социально-экономических проблем (высокий уровень безработицы, отставание развития отдельных отраслей экономики), для решения которых необходима поддержка государства. При этом отметим, что некоторые муниципалитеты имеют возможности самостоятельно, используя собственные ресурсы, решить проблемы, связанные с активизацией деятельности сельскохозяйственных и промышленных предприятий, потребительских рынков.

Пятой зоны – зоны проблемных районов в 2022 году стала самой многочисленной. В нее вошли Бабушкинский, Белозерский, Вашкинский, Верховажский, Кичменгско-Городецкий, Междуреченский, Никольский, Тарногский, Усть-Кубинский, Устюженский, Харовский районы. Большинство районов этой группы отличает недостаточность ресурсов для развития большинства отраслей экономики. Исключение в отдельных районах составляют земельные площади сельхозугодий, но невысокая эффективность их использования препятствует устойчивому развитию агропромышленного комплекса. Многие проблемы социально-экономического развития в районах этой группы в последние годы углубляются, что приводит не только к затуханию экономической активности, но и значительному оттоку населения. Этой группе районов особенно необходима помощь органов власти и управления регионального и муниципального уровней.

Выделение относительно однородных групп территорий и понимание проблем развития территориальных зон позволяет учитывать специфику входящих в их состав муниципалитетов при реализации основных направлений и стратегических задач развития региона на местном уровне, а значит позволяет реализовать один из ключевых принципов, предъявляемых в п. 3.1 к системе регулирования неравномерности социально-экономического развития Вологодской области, – дифференцированный подход.

Как было указано в п. 3.1, для обоснования направлений и инструментов государственного воздействия с целью снижения территориального неравенства необходимо учитывать результаты оценки неравномерности

социально-экономического развития муниципальных районов и территориального зонирования. Расчет коэффициента корреляции между стадиями неравномерностями, определенными в п. 2.2 диссертационного исследования, и территориальными зонами, выявленными выше, позволил установить достаточно высокую положительную связь (коэффициент корреляции составил 0,81) между рассматриваемыми параметрами. Поэтому по полученным результатам оценки неравномерности социально-экономического развития Вологодской области и проблемно-ресурсного зонирования Вологодской области систематизированы направления и инструменты регулирования неравномерности развития региона (таблица 3.3).

Таблица 3.3 – Направления и инструменты регулирования неравномерности социально-экономического развития Вологодской области

Характер инструментов	Состав муниципальных районов	Направления и инструменты
Поддерживающие	<p>Состав: Великоустюгский, Вологодский, Грязовецкий, Сокольский, Череповецкий, Шекснинский, Тотемский, Кадуйский</p> <p>Уровень неравномерности: стадии поляризации, асимметрии («выше среднего стандарта»), дифференциации («ниже среднего стандарта»).</p> <p>Тип территориальных зон: зоны развитых районов</p>	<p>Направления:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) создание условий для саморазвития территорий; 2) создание условия для сохранения высокого уровня инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности; 3) поддержка развития высокотехнологичного сектора экономики; 4) повышение финансовой самостоятельности органов местного самоуправления в вопросах развития территорий. <p>Инструменты:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) информационно-консультационная поддержка; 2) организация конференций, круглых столов, форумов для изучения и распространения лучших российских практик по вопросам пространственного развития; 3) программно-проектное планирование; 4) формирование преференциальных режимов (территории опережающего социально-экономического развития, промышленные парки, бизнес-инкубаторы); 5) организация инвестиционных фондов для финансирования значимых промышленных и инфраструктурных проектов по развитию территории; 6) межмуниципальное сотрудничество

Характер инструментов	Состав муниципальных районов	Направления и инструменты
Стимулирующие	<p>Состав: Вытегорский, Кирилловский, Бабаевский, Вожегодский, Нюксенский, Сямженский, Чагодощенский</p> <p>Уровень неравномерности: стадии дифференциации, асимметрии («ниже среднего стандарта»).</p> <p>Тип территориальных зон: зоны отстающих районов.</p>	<p>Направления:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) стимулирование диверсификации экономики путем поддержки привлечения инвестиций в значимые для территории проекты; 2) содействие модернизации производственной, рыночной и социальной инфраструктуры; 3) создание стимулов для сокращения миграционного оттока населения; 4) формирование привлекательного имиджа территорий. <p>Инструменты:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ГЧП и МЧП по значимым для развития территории проектам; 2) информационно-консультационная и организационная помощь в продвижении территории, во взаимодействии с инвесторами; 3) межмуниципальное сотрудничество; 4) государственные и муниципальные инвестиции в развитие инфраструктуры; 5) налоговые каникулы для организаций, реализующих инвестиционные проекты; 6) льготное кредитование предприятий, осуществляющих деятельность в приоритетных отраслях экономики, а также инновационных производств; 7) предоставление льготных арендных ставок для новых и расширяющихся производств.
Антикризисные	<p>Состав: Бабушкинский, Белозерский, Вашкинский, Верховажский, Кичм.-Городецкий, Междуреченский, Никольский, Тарногский, Харовский, Усть-Кубинский, Устюженский, Чагодощенский</p> <p>Уровень неравномерности: стадии асимметрии, дифференциации (ниже «среднего стандарта»).</p> <p>Тип территориальной зоны: зона проблемных районов.</p>	<p>Направления:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) содействие развитию малых городов и сельских территорий; 2) оказание поддержки малому и среднему бизнесу; 3) повышение транспортной доступности территорий; 4) повышение качества и доступности социальных услуг для местного населения. <p>Инструменты:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) субсидии, субвенции; 2) региональные и муниципальные программы развития; 3) ГЧП и МЧП в развитии инфраструктуры; 4) межмуниципальное сотрудничество; 5) налоговые льготы по налогам, уплачиваемым в федеральный и региональный бюджет с сохранением налоговых ставок по налогам, уплачиваемым в местный бюджет; 6) субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным организациями, реализующих социально значимые проекты; 7) государственный и муниципальный заказ; 8) субсидии на подготовку, обучение и повышение квалификации кадров.
Источник: составлено автором.		

Из таблицы 3.3 видно, что в зависимости от стадии неравномерности, которой соответствует уровень неравномерности муниципального района, и в зависимости от отнесения муниципального района к той или иной

территориальной зоне меняется характер и перечень предлагаемых инструментов регулирования. Стоит также подчеркнуть, что при переходе от одной группы инструментов к другой (от поддерживающих к стимулирующим, от стимулирующих к антикризисным) меняется (возрастает) и степень прямого участия государства в решении проблем социально-экономического развития муниципальных образований [69].

В целом полагаем, что представленная система инструментов воздействия, ориентированная на реализацию принципа дифференцированного подхода к регулированию и составленная с учетом специфики каждого муниципального района Вологодской области, будет способствовать не только решению отдельных проблем социально-экономического развития муниципальных районов, но и снижению неравномерности развития региона.

Таким образом, по результатам проблемно-ресурсного зонирования было установлено, что уровень социально-экономического развития большинства муниципальных районов соответствует уровню обеспеченности внутренними ресурсами [69]. На основе установленных критериев были выделены территориальные зоны, отличающиеся друг от друга по составу ресурсов, по имеющимся социально-экономическим проблемам. Определены основные факторы, воздействующие на социально-экономическое развитие районов, это: экономико-географическое положение территорий, транспортная доступность, близость к региональным центрам, обеспеченность основными видами ресурсов, конкурентоспособность и привлекательность территорий, исторически сложившаяся отраслевая специализация районов, уровень диверсификации экономики. Выявлена связь между выделенными территориальными зонами и группами муниципалитетов, характеризующимися определенным уровнем различий по социально-экономическим параметрам, что, в свою очередь, позволило обосновать направления и инструменты государственного воздействия с учетом особенностей каждой из групп муниципальных районов.

3.3. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент снижения внутрирегиональной неравномерности социально-экономического развития

Во второй главе данного диссертационного исследования было установлено, что недостаточность собственных ресурсов является одним из факторов неравномерности социально-экономического развития Вологодской области. Дефицит финансовых ресурсов затрудняет реализацию органами местного самоуправления возложенных на них полномочий, а значит социально-экономические проблемы муниципалитетов остаются нерешенными, что в последствии может привести к дальнейшему углублению внутрирегиональных различий. В этой связи в п. 3.1 была обозначена необходимость развития в Вологодской области института межмуниципального сотрудничества. Кроме того, в рамках дифференцированного подхода к регулированию неравномерности, предложенного в п. 3.2 по итогам проблемно-ресурсного зонирования, межмуниципальное сотрудничество определено в качестве одного из инструментов регулирования.

Целесообразность активного использования межмуниципального сотрудничества стала очевидной после принятия закона о местном самоуправлении⁴⁰. По мнению Э. Маркварта, это обусловлено увеличением количества небольших муниципальных образований, на которые теперь возложен широкий спектр вопросов местного значения [104]. Согласно положениям закона о местном самоуправлении существуют пять форм межмуниципального сотрудничества: объединения муниципальных образований, межмуниципальные хозяйственные общества, некоммерческие организации, договоры и соглашения, советы муниципальных образований (рисунок 3.4).

⁴⁰ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 19.02.2020)

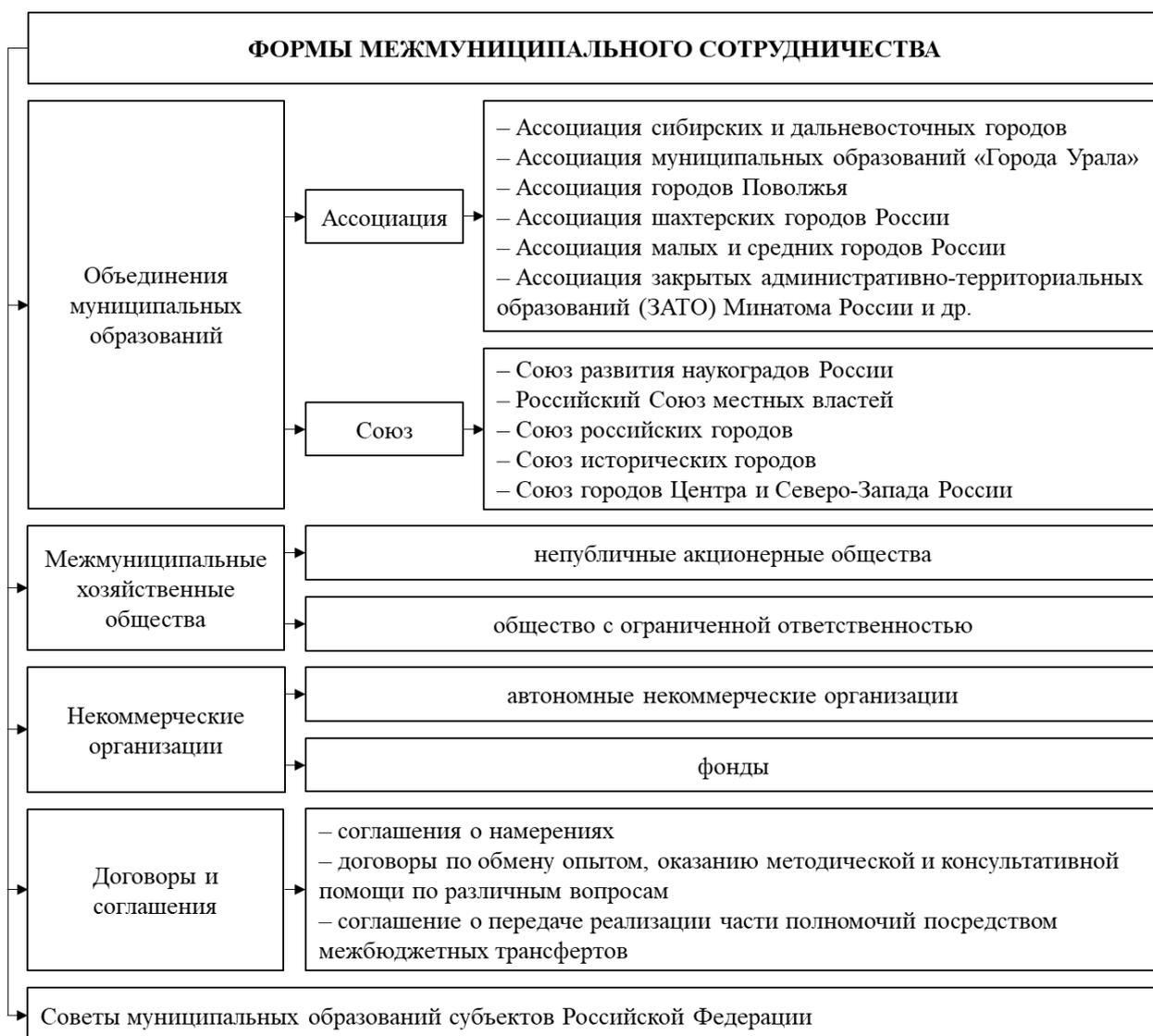


Рисунок 3.4. Формы межмуниципального сотрудничества
 Источник: составлено автором по [23; 26; 88]

Как отмечают авторы исследования [23], в России преобладает ассоциативная форма межмуниципального сотрудничества, которая оказывает слабое влияние на социально-экономическое развитие муниципальных образований, тогда как в межмуниципальных коммерческих организациях участвуют только 2,5% муниципалитетов в стране.

Наиболее распространенной формой межмуниципального сотрудничества в Вологодской области являются организация и проведение совместных мероприятий и проектов, обмен опытом деятельности органов власти по решению вопросов и проблем местного значения. В 2020 году через

указанные формы сотрудничества взаимодействовали 86,7% и 80% ответивших глав муниципальных районов соответственно [74].

Субъектами, влияющими на формирование и развитие межмуниципального сотрудничества, являются федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, ассоциации. Федеральные и региональные органы государственной власти выполняют регулятивную функцию, воздействуя на процесс формирования и развития межмуниципального сотрудничества посредством установления общих рамок деятельности органов местного самоуправления и надзора за исполнением федерального и регионального законодательства. Решение о необходимости организации межмуниципального сотрудничества принимают органы местного самоуправления. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации, создание которых предусмотрено ст. 8 закона о местном самоуправлении, выполняют координационную функцию.

Так, деятельность ассоциации «Совет муниципальных образований Вологодской области» нацелена на обеспечение защиты прав и представления общих интересов муниципальных образований, организацию их взаимодействия, оказание методической и правовой помощи муниципалитетам по вопросам организации межмуниципального сотрудничества⁴¹. Кроме этого, советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации влияют на подготовку и формирование регионального законодательства путем обсуждения региональных законов и нормативно-правовых актов, участия в работе координационных и совещательных органов исполнительной и законодательной власти субъекта России, внесения предложений по развитию регионального законодательства.

Заметим, что несмотря на законодательно закрепленную возможность внедрения института межмуниципального сотрудничества в практике регулирования регионального развития этот тип отношений используется

⁴¹ Устав Ассоциации «Совет муниципальных образований Вологодской области». URL: <https://asmovo.ru/wp-content/uploads/2021/02/ustav-ot-22-apr.2022-goda.-zaregistr.18.05.2022-1.pdf> (дата обращения: 09.02.2021)

ограниченно [70]. По мнению авторов исследования [23] межмуниципальное сотрудничество значительно отстает от межрегионального взаимодействия на уровне субъектов России, что обусловлено недостаточностью финансовой базы муниципальных образований, дефицитом квалифицированных кадров, неразвитостью транспортной и социальной инфраструктуры, удаленностью от промышленных центров и другими факторами. Похожие причины называют и главы муниципальных образований Вологодской области. Среди основных факторов, затрудняющих развитие межмуниципального сотрудничества в Вологодской области, главы муниципальных районов назвали нехватку подготовленных управленческих кадров (73,3% от числа ответивших глав муниципальных районов), отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ в социальной и экономической сфере (60%), отсутствие межведомственной координации и взаимодействия всех уровней власти (46,7%), неразвитость федеральной и региональной правовой базы в сфере межмуниципального сотрудничества (33,3%) [74].

К причинам, по которым муниципалитеты Вологодской области не участвуют в межмуниципальном сотрудничестве, главы муниципальных районов отнесли отсутствие опыта организации и реализации межмуниципальных проектов и программ (так ответили 61,8% глав муниципальных районов), нехватку подготовленных управленческих кадров (61,8%), отсутствие финансовых ресурсов (44,1%) [37]. Поэтому в целях развития межмуниципального сотрудничества в регионе действия органов региональной власти должны быть направлены в первую очередь на устранение барьеров, затрудняющих развитие этого типа отношений.

Результаты анализа форм и факторов, препятствующих развитию межмуниципального сотрудничества в Вологодской области, стали основанием для вывода о необходимости формирования в регионе системы, обеспечивающей эффективную работу этого инструмента территориального взаимодействия. При этом данная система должна включать в себя

нормативно-правовую, информационную, ресурсную и организационную подсистемы [70].

Нормативно-правовая подсистема обеспечивает формирование нормативно-правовой основы межмуниципального сотрудничества. Анализ принятых нормативных актов позволил установить, что сегодня в стране отсутствует четкая регламентация межмуниципального сотрудничества. Также выявлено, что функция нормотворчества закреплена за федеральным и региональным уровнями. Поскольку органы местного самоуправления обладают большей осведомленностью о социально-экономическом положении и проблемах развития локальных территорий, то считаем необходимым подключение совета муниципальных образований, защищающего права и выражающего общие интересы муниципальных образований, к участию в нормотворческой деятельности и предоставление ему права законотворческой инициативы. Такое право, по мнению В.А. Юрченко, расширяет возможности муниципальных образований при решении проблем местного самоуправления [176]. Для повышения эффективности межтерриториального взаимодействия в регионе необходимо принять нормативно-правовой документ, отражающий особенности организации межмуниципального сотрудничества и вписанный в систему документов стратегического планирования в Вологодской области. Таким документом может стать Положение о межмуниципальном сотрудничестве. В документе целесообразно отразить формы и ключевые направления сотрудничества, определить органы, ответственные за организацию, реализацию и контроль за процессом межмуниципального сотрудничества, а также регламентировать порядок вступления и выхода муниципалитетов из такого сотрудничества [35].

Информационная система должна быть основана на лучших практиках межмуниципального сотрудничества в России, результатах опросов глав муниципалитетов о наиболее привлекательных формах и направлениях

сотрудничества, оценке результатов уже действующих соглашений и реализованных межмуниципальных проектов [70].

Как было выявлено выше, недостаток финансовых ресурсов и высококвалифицированных специалистов является основными причинами, по которым муниципалитеты Вологодской области не участвуют в межмуниципальном сотрудничестве. В этой связи повышается актуальность создания ресурсной подсистемы, нацеленной на ресурсное обеспечение процесса взаимодействия муниципалитетов. Проблема нехватки высококвалифицированных кадров может быть решена через проведение обучения новых специалистов, курсов по подготовке и переподготовке муниципальных служащих, конференций и «круглых» столов по вопросам развития местного самоуправления. Для восполнения дефицитных финансовых ресурсов органам местного самоуправления необходимо привлекать альтернативные варианты финансирования, среди которых могут быть средства региональных и муниципальных программ, субсидии, муниципально-частное партнерство [70].

Организация межмуниципального сотрудничества в сферах, являющихся приоритетными направлениями социально-экономического развития муниципалитетов или региона в целом, которые обозначены в стратегических документах и по которым на этих территориях реализуются и планируются к реализации муниципальные и региональные программы, обуславливают возможность использования бюджетных средств, выделяемых для финансового обеспечения выполнения этих программ. Однако ограниченность доходной части региональных и местных бюджетов требует привлечения не только средств федерального бюджета, но и частного капитала. Целесообразность использования муниципально-частного партнерства в качестве формы долгосрочного взаимодействия органов местного самоуправления и бизнеса для решения приоритетных задач социально-экономического развития муниципалитетов обусловлено преимуществами, получаемыми каждой стороной от такого взаимодействия:

- 1) снижение бюджетных расходов на создание и содержание объектов муниципального значения;
- 2) разделение рисков между муниципальным образованием и публичным сектором;
- 3) повышение эффективности управления реализацией проекта путем передачи некоторых функций частному инвестору;
- 4) повышение качества и доступности предоставляемых услуг;
- 5) доступ частного сектора к ранее закрытым для предпринимательской деятельности сферам;
- 6) снижение затрат на реализацию проекта за счет поддержки со стороны органов власти (налоговые льготы, консультационная помощь, организационное содействие при реализации проектов партнерства);
- 7) создание положительного имиджа предпринимателя в глазах бизнес-сообщества и населения [167].

По мнению П.И. Бурака, В.Г. Ростанца, А.В. Топилина важную роль в развитии межтерриториального сотрудничества должна быть отведена институтам координации межрегиональных и межмуниципальных взаимодействий, функционирование которых обеспечит синергетический эффект в достижении единства социально-экономического пространства и снижение межтерриториальных различий, а также межтерриториальным финансовым институтам, деятельность которых направлена на финансовую поддержку проектам, реализуемым в рамках межмуниципального сотрудничества [23; 24]. Поэтому организационная подсистема должна быть представлена специализированными структурами – субъектами, которые воздействуют на процессы развития межмуниципального сотрудничества в регионе на всех его этапах: от инициирования и создания благоприятных условий такого типа взаимодействия до оценки его эффективности.

Необходимость активизации инструмента межмуниципального сотрудничества в Вологодской области обусловлена, во-первых, рядом проблем социально-экономического развития муниципалитетов, выявленных

в п. 2.2 и 3.2 этой работы, и во-вторых, сохраняющимся недостаточным объемом финансовых ресурсов для самостоятельного их решения (таблица 3.4).

Таблица 3.4 – Доля собственных доходов в общей величине доходов местных бюджетов, %

Муниципальный район	2020 год	2021 год	2022 год	2022 к 2020, п.п.
Бабаевский	39	28	29	-10
Бабушкинский	29	29	26	-3
Белозерский	25	24	26	1
Вашкинский	23	29	30	7
Великоустюгский	24	26	25	1
Верховажский	33	33	31	-2
Вожегодский	32	27	27	-5
Вологодский	37	36	35	-2
Вытегорский	39	36	32	-7
Грязовецкий	46	43	32	-14
Кадуйский	38	29	33	-5
Кирилловский	33	35	35	2
Кичменгско-Городецкий	28	29	25	-3
Междуреченский	23	24	27	4
Никольский	28	22	23	-5
Нюксенский	25	30	29	4
Сокольский	28	27	26	-2
Сямженский	34	36	34	0
Тарногский	29	27	20	-9
Тотемский	27	28	28	1
Усть-Кубинский	24	17	20	-4
Устюженский	27	24	24	-3
Харовский	26	21	20	-6
Чагодощенский	26	23	28	2
Череповецкий	36	33	33	-3
Шекснинский	41	36	37	-4
Среднерайонное значение	31	29	28	-3
Доля муниципальных районов со значением показателя ниже среднерайонного, %	42	39	46	-4

Источник: составлено автором по данным Департамента финансов Вологодской области URL: <https://df.gov35.ru/otkrytyy-byudzheth/mezhbyudzhethnye-otnosheniya/informatsiya-o-mestnykh-byudzhetakh/> (дата обращения: 15.02.2023)

Анализ показателей состояния бюджетов муниципальных районов позволил установить, что муниципальные районы оказываются неспособными самостоятельно обеспечивать выполнение возложенных на них обязательств за счет собственных доходов. За 2020–2022 гг. наблюдается отрицательная динамика доли собственных доходов в общей величине доходов у 17 муниципальных районов.

По данным таблицы также видно, что в 2022 году 17 из 26 муниципальных районов Вологодской области не могут осуществлять даже треть расходных обязательств, а значит сохраняется зависимость муниципальных районов от финансовой помощи со стороны региональных и федеральных бюджетов. В эту группу вошли преимущественно муниципальные районы, уровень неравномерности которых соответствует стадиям дифференциации и асимметрия ниже «среднего стандарта» и которые были отнесены к зоне отстающих муниципальных районов с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами и зоне проблемных муниципальных районов.

Для эффективной организации межмуниципального сотрудничества предлагается алгоритм, включающий пять этапов [70].

На первом этапе проводится анализ социально-экономического положения муниципальных образований, выявляются основные проблемы, тормозящие развитие экономики и социальной сферы муниципалитетов, определяются основные ресурсы, которые могут быть направлены на решение проблем, устанавливаются цели и направления межмуниципального сотрудничества. Информационной основой этого этапа могут служить документы стратегического планирования муниципального уровня, а также данные, полученные в ходе оценки неравномерности социально-экономического развития региона и территориального зонирования, проведенных в п. 2.2 и п. 3.2. данного диссертационного исследования.

Важное значение при определении направлений имеет учет мнения глав муниципальных образований. При этом отметим, что целесообразно

проводить опросы глав муниципальных образований на регулярной основе из-за возможных изменений их приоритетности. Так, по результатам оценки мнения глав муниципальных районов Вологодской области установлено, что наиболее целесообразными направлениями межмуниципального сотрудничества в регионе являются развитие производственно-экономических связей (55,8%), совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (50%), создание и развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры, например, единой сферы обслуживания ЖКХ, системы водоснабжения, утилизации ТБО и др. (32,4% от ответивших глав муниципальных районов) [37]. При этом главы муниципальных образований считают нецелесообразным развитие таких важных и необходимых для решения социально-экономических проблем региона направлений сотрудничества как взаимодействие в сфере образования, развитие передвижных форм обслуживания населения. В 2021 году состав приоритетных направлений межмуниципального сотрудничества несколько изменился. Главы муниципальных районов отнесли к ним развитие производственно-экономических связей (60% от ответивших глав муниципальных районов), совместное использование и развитие имеющейся инфраструктуры (40%), решение проблем экологической безопасности (33,3%), развитие отдельных видов экономической деятельности (33,3%), развитие торговых связей (33,3%) [74].

На втором этапе отбираются территории, которые подходят для организации межмуниципального сотрудничества. При выборе таких территорий учитываются следующие критерии: территориальная смежность муниципальных образований, сходство специализации экономики, сходство проблем социально-экономического развития муниципалитетов. Взаимодействие граничащих друг с другом муниципалитетов повышает эффективность совместного использования и обмена имеющимися ресурсами,

сокращает экономическое расстояние⁴² между ними и повышает эффективность использования территорий в процессе межмуниципального взаимодействия. Еще одним критерием является соблюдение муниципалитетами – потенциальными участниками межмуниципального сотрудничества принципов такого взаимодействия, к которым авторы работ [26; 141; 150] относят:

1) целенаправленность – выбор и обоснование целей межмуниципального сотрудничества;

2) добровольность – недопустимость принуждения к межмуниципальному сотрудничеству;

3) независимость – самостоятельность всех участников межмуниципального сотрудничества;

4) доверие – уверенность сотрудничающих муниципалитетов друг в друге, отсутствие конфликтов между ними, готовность идти на компромисс и соблюдать все обязательства;

5) баланс интересов – необходимость учета интересов всех участников межмуниципального сотрудничества, установление и развитие партнерских отношений между муниципалитетами;

6) системность – рассмотрение муниципальных образований как элементов региональной системы, сотрудничество которых может оказать влияние на развитие не только взаимодействующих муниципалитетов, но и на регион в целом;

7) комплексность – рассмотрение всех направлений и форм межмуниципального сотрудничества во взаимосвязи и учет всех факторов, оказывающих влияние на реализацию и результаты этого взаимодействия;

⁴² В качестве понятия экономическое расстояние используется определение, данное А.Г. Гранбергом: ««Экономическое расстояние», в отличие от физического, измеряемого километрами, милями и т.п., характеризуется прежде всего транспортными и транзакционными издержками на преодоление физического расстояния» [44].

8) инновационность – использование современных форм межмуниципального сотрудничества и ориентация на получение инновационных результатов.

На третьем этапе определяется потребность в финансовых ресурсах для осуществления межмуниципального сотрудничества. Рассчитанная величина финансовых затрат сопоставляется с возможностями местных бюджетов. По результатам этого сравнения органы местного самоуправления принимают решение о источнике финансирования межмуниципального сотрудничества: собственные доходы бюджета или привлечения внебюджетного финансирования.

На четвертом этапе органы местного самоуправления выступают с предложением об организации межмуниципального сотрудничества с другими муниципалитетами по выбранному направлению. Порядок участия муниципальных районов в межмуниципальном взаимодействии определяется заключенным между муниципалитетами в лице представляющих их органов местного самоуправления (администрации муниципальных районов) соглашением о сотрудничестве по одному из выбранных направлений сотрудничества. В этом соглашении необходимо отразить следующие аспекты: 1) цель и задачи сотрудничества; 2) основные принципы взаимодействия; 4) предмет соглашения; 5) форма сотрудничества; 6) условия участия муниципалитетов в межмуниципальном сотрудничестве; 7) размер вклада в уставный капитал (при сотрудничестве в виде межмуниципальных хозяйственных обществ); 8) обязанности участников межмуниципального сотрудничества [70]. После подписания всеми участниками соглашения о сотрудничестве принимается решение о его реализации в выбранной форме.

На пятом этапе осуществляется анализ эффективности межмуниципального сотрудничества. Анализ проводится по таким критериям, как степень достижения поставленных целей, сравнение планируемых и

фактических расходов на проекты межмуниципального сотрудничества, решение социально-экономических проблем развития муниципалитетов.

Объединение усилий и ресурсов территорий, участвующих в межмуниципальном сотрудничестве, повышает уровень их ресурсной самообеспеченности, а значит и возрастает возможность самостоятельного решения имеющихся проблем социально-экономического развития. Кроме того, реализация совместных значимых межтерриториальных проектов обеспечивает усиление социально-экономических межмуниципальных связей, согласованное развитие взаимодействующих территорий и создает условия для устойчивого развития муниципальных районов.

Далее представлена апробация предлагаемого алгоритма межмуниципального сотрудничества на Вологодской области.

В стратегии пространственного развития Российской Федерации указан широкий перечень направлений, реализация которых будет способствовать сокращению уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации и снижению внутрирегиональных социально-экономических различий⁴³. Например, в документе предлагается развитие объектов медицинской инфраструктуры и повышение ее доступности с учетом использования мобильных комплексов и с применением телемедицинских технологий.

Одним из приоритетных направлений развития Вологодской области, обозначенным в Стратегии⁴⁴, является охрана здоровья населения области. В документе обозначены задачи, решение которых необходимо для реализации указанного приоритетного направления. Среди этих задач⁴⁵:

1) повышение доступности и обеспечение качества оказания медицинской помощи и услуг населению независимо от места жительства;

⁴³ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 г. № 207-р URL: <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения: 13.03.2020)

⁴⁴ Стратегии социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года: постановление правительства Вологодской области от 17 октября 2016 г. № 920. URL: http://vologda-oblast.ru/upload/iblock/ffd/2030_%2010.08.2020.pdf (дата обращения: 13.03.2020)

⁴⁵ Там же.

2) развитие профилактической медицины и первичной медико-санитарной помощи, внедрение новых организационных форм оказания медицинской помощи, в том числе в сельской местности и труднодоступных местностях;

3) развитие и внедрение в диагностику инновационных методов диагностики, профилактики и лечения, а также создания основ персонализированной медицины;

4) развитие информационных и коммуникационных технологий в системе здравоохранения, в том числе создание единого информационного пространства телемедицины и подключение медицинских организаций к единому информационному пространству;

5) укрепление и модернизация материально-технической базы государственных учреждений здравоохранения.

Отметим, что с 2000 года в муниципальных районах Вологодской области сократился уровень обеспеченности местных жителей медицинскими организациями⁴⁶ с 14,2 медицинских организаций на 10000 человек в 2000 году до 12,9 медицинских организаций на 10000 человек в 2022 году несмотря на снижение численности населения на этих территориях на 24% за аналогичный период. Такое изменение обусловлено проводимой в Вологодской области политикой в области здравоохранения, среди мер которой – реструктуризация и оптимизация сети медицинских организаций. Общее количество медицинских организаций, расположенных в муниципальных районах Вологодской области, за 2000–2022 годы сократилось на 31%. При этом количество больничных организаций сократилось в 3,9 раза. По состоянию на начало 2024 года центральные районные больницы расположены во всех муниципальных районах региона кроме Череповецкого района.

⁴⁶ В качестве медицинских организаций рассматриваются больничные организации, амбулаторно-поликлинические организации и фельдшерско-акушерские пункты.

Согласно данным Департамента здравоохранения Вологодской области для проведения телемедицинских консультаций к телемедицинской информационной системе подключены 43 медицинские организации региона, в том числе 25 центральных районных больниц⁴⁷. Численность населения муниципальных районов Вологодской области, проживающих не в административных центрах, составляет 51,2% от общей численности населения муниципальных районов, что означает, что значительная часть населения районов не имеет прямого и оперативного доступа к медицинскому обслуживанию, предоставляемому в центральных районных больницах. В этой связи предлагается организовать межмуниципальное сотрудничество в форме межмуниципального соглашения в области внедрения и использования телемедицинских технологий в муниципальных районах Вологодской области.

Суть межмуниципального сотрудничества заключается в предоставлении телемедицинских услуг жителям сельских населенных пунктов Вологодской области, в том числе удаленных от региональных и административных центров муниципальных округов и районов. Целью проекта является повышение доступности сельского населения медицинских услуг и качества медицинской помощи через развития телемедицинской инфраструктуры. Для достижения обозначенной цели в рамках сотрудничества необходимо решить следующие задачи:

- 1) оснащение фельдшерско-акушерских пунктов (далее – ФАП) необходимым телемедицинским оборудованием;
- 2) обучение медицинского персонала работе с телемедицинским оборудованием;
- 3) организация регулярных телемедицинских консультаций, в том числе с узкими специалистами для населения;

⁴⁷ Национальный проект «Здравоохранение»: «Телемедицина в Вологодской области получит новое развитие». Департамент здравоохранения Вологодской области. URL: https://depzdrav.gov35.ru/content/news/5/9878/?sphrase_id=100768 (дата обращения: 09.02.2022)

4) создание единой информационной платформы для взаимодействия между ФАП, районными больницами и областными медицинскими центрами;

5) мониторинг за реализацией межмуниципального сотрудничества с целью определения эффективности такого вида взаимодействия.

Участниками такого сотрудничества могут стать Верховажский, Кичменгско-Городецкий, Никольский и Тарногский муниципальные районы. Критериями выбора указанных муниципалитетов являются их удаленность от региональных центров (г. Вологда и г. Череповец), от основных транспортных магистралей региона, значительная доля сельского (55–61%) и пожилого⁴⁸ (13–59%) населения, проживающего за пределами административных центров. Кроме этого, в п. 3.2. диссертационного исследования указанные муниципальные районы отнесены к группе территорий, для которых в качестве одного из направлений регулирования предложено повышение качества и доступности социальных услуг для местного населения.

Для организации межмуниципального сотрудничества в сфере телемедицины необходимы финансовые ресурсы, которые будут направлены на формирование материально-технической базы, развитие кадрового потенциала и формирование инфраструктуры для обеспечения взаимодействиями между муниципалитетами-участниками. Создание материально-технической базы предполагает закупку телемедицинского оборудования для ФАП: компьютеров, звукового и видеооборудования, средств связи. По данным единой информационной системы в сфере закупок⁴⁹ стоимость одного комплекта такого оборудования составляет 1,5–2 млн руб. На территории Верховажского, Кичменгско-Городецкого, Никольского и Тарногского районов в 2022 году функционировал 92 ФАП. В случае оснащения 8 ФАП (по 2 ФАП в каждом муниципальном районе, участвующем в межмуниципальном сотрудничестве) или 9% от общего количества ФАП в

⁴⁸ В расчетах учитывается население старше 65 лет.

⁴⁹ Единая информационная система в сфере закупок URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 26.09.2023)

выбранных муниципальных районах необходимым телемедицинским оборудованием совокупные затраты на формирование материально-технической базы составят 12–16 млн руб.

Для эффективного использования телемедицинского оборудования и проведения качественных телемедицинских консультаций необходимо провести обучение медицинского персонала. По результатам поиска программ дополнительного профессионального образования (далее – ДПО) и курсов повышения квалификации определено, что такие программы и курсы предлагают ФГБУ «ВНИИИМТ» Росздравнадзора («Телемедицина и дистанционные технологии в здравоохранении, в том числе применяемые при редких (орфанных) заболеваниях»), НМИЦ терапии и профилактической медицины («Основы применения телемедицины в здравоохранении»), АНО ДПО «Медицинский университет инноваций и развития» («Телемедицина: регламенты и технологии внедрения»), учебный центр Финконт («Телемедицина и дистанционное лечение в 2024 году»), АНО ДПО «Национальная академия медицинского образования им. Н.А. Бородина («Телемедицина»), Образовательный центр Фонда международного медицинского кластера («Основы телемедицины»), ООО «Национальная академия современных технологий» («Телемедицина: регламенты и технологии внедрения»), однако стоимость программ на официальных сайтах указанных организаций не указана. Стоимость программы повышения квалификации «Телемедицина. Сетевой врач», проводимой Международной академией экспертизы и оценки, составляет 13 тыс. руб. на одного специалиста⁵⁰. При повышении квалификации 10 медицинских работников в каждом из 8 ФАП общая стоимость обучения сотрудников по указанной программе составит 1 млн руб.

Для обеспечения устойчивого функционирования системы телемедицины в муниципальных районах Вологодской области, проведения

⁵⁰ Международная академия экспертизы и оценки URL: <https://телемедицина.маэо.рф> (дата обращения: 26.09.2023)

удаленных консультаций, обмена данными между ФАП и центральными районными больницами, интеграции с существующими информационными системами здравоохранения необходимо подключить ФАП, в которых будут оказываться услуги с помощью телемедицины, к существующим системам здравоохранения. По данным ООО «Медицинские информационные системы» стоимость годовой лицензии на 10 специалистов, передающих данные в единую государственную информационную систему в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ), и технической поддержкой этой системы составляет 158 тыс. руб.⁵¹. Затраты на приобретение лицензии для 8 ФАП составят 1,3 млн руб. ежегодно, а общие финансовые затраты на обеспечение возможности предоставления телемедицинских услуг на базе 8 ФАП составят 14,3–18,3 млн руб. Источником финансирования указанных расходов могут стать средства бюджетов муниципальных районов, средства, выделяемые на финансовое обеспечение государственной программы «Развитие здравоохранения Вологодской области», средства субсидий на реализацию региональных проектов «Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)»⁵².

Оценка потенциального сокращения затрат на вызов скорой помощи за счет использования телемедицинских услуг в муниципальных районах представлена в таблице 3.5.

По расчетам, приведенным в таблице 3.5 видно, что потенциальное снижение затрат на вызов скорой помощи при сокращении их количества на 10% в Верховажском, Кичменгско-Городецком, Никольском и Тарногском районах после организации между этими территориями межмуниципального сотрудничества в сфере оказания телемедицинских услуг составит 4 млн руб. При сохранении количества вызовов скорой помощи после оказания услуг

⁵¹ Медицинские информационные системы URL: <https://misegisz.ru/price/> (дата обращения: 26.09.2023)

⁵² Об утверждении государственной программы «Развитие здравоохранения Вологодской области» на 2021–2025 годы: постановление Правительства Вологодской области от 31.05.2019 № 503. URL: <https://вологодскаяобласть.рф/dokumenty/2119664/> (дата обращения: 16.01.2024)

телемедицины на уровне 90% от количества вызовов скорой помощи до организации межмуниципального сотрудничества и увеличения стоимости 1 вызова скорой помощи, заложенного в программе⁵³, затраты на вызов скорой помощи сократятся на 12,7 млн руб. за 2024–2026 годы. Высвободившиеся финансовые ресурсы могут быть направлены на профилактические программы, улучшение качества медицинских услуг, на решение других проблем социально-экономического развития муниципальных районов.

Таблица 3.5 – Оценка сокращения затрат на вызов скорой помощи при организации межмуниципального сотрудничества в сфере телемедицины

	До оказания услуг телемедицины			После оказания услуг телемедицины		
	Количество вызовов скорой помощи в год ¹ , вызовов	Стоимость 1 вызова скорой помощи ² , руб.	Стоимость вызовов скорой помощи в год, тыс. руб.	Количество вызовов скорой помощи в год ³ , вызовов	Стоимость 1 вызова скорой помощи, руб.	Стоимость вызовов скорой помощи в год, тыс. руб.
Верховажский район	2 210	4 110,8	9 085,1	1 989	4 110,8	8 176,6
Кичм.-Городецкий район	2 515		10 338,2	2 263		9 304,3
Никольский район	3 194		13 130,3	2 875		11 817,3
Тарногский район	1 734		7 127,1	1 560		6 414,4
Всего	9 653		39 680,7	8 749		35 712,6
Снижение затрат						3 968,1
<p>Источник: составлено автором.</p> <p>1. Количество вызовов скорой помощи определено на основе расчета количества вызовов в день на 10000 человек в г. Вологде. В расчетах использовалось допандемийное значение показателя – 250 вызовов в месяц⁵⁴.</p> <p>2. Стоимость 1 вызова скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в 2024 году. Об утверждении Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Вологодской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов: постановление Правительства Вологодской области от 28.12.2023 г. № 1444. URL: https://m35-vucrb.gosuslugi.ru/netcat_files/8/9/postanovlenie_pravitelstva_vo_1444_ot_28_12_2023.pdf (дата обращения: 16.01.2024)</p> <p>3. В расчетах заложено предположение снижения количества вызовов скорой помощи на 10%.</p>						

⁵³ Стоимость 1 вызова скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в 2024 году. Об утверждении Программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на территории Вологодской области на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов: постановление Правительства Вологодской области от 28.12.2023 г. № 1444. URL: https://m35-vucrb.gosuslugi.ru/netcat_files/8/9/postanovlenie_pravitelstva_vo_1444_ot_28_12_2023.pdf (дата обращения: 12.01.2023)

⁵⁴ Более 400 вызовов скорой помощи ежедневно совершают жители Вологды URL: <https://vologda.pf/news/zdrav/60101/> (дата обращения: 26.09.2023)

К потенциальным эффектам от организации межмуниципального сотрудничества в области внедрения и использования телемедицинских технологий относятся:

1) повышение доступности и качества медицинской помощи для жителей отдаленных муниципальных районов, что позволит повысить уровень ранней диагностики заболеваний, снизить количество случаев серьезных осложнений, требующих госпитализации пациента. Так, при реализации межмуниципального сотрудничества в сфере телемедицины в Верховажского, Кичм.-Городецком, Никольском и Тарногском районах повысится доступ к медицинской помощи, в том числе узкоспециализированным врачам для 12,6% сельского населения, проживающего в сельской местности региона и не имеющего прямого доступа к ЦРБ;

2) снижение нагрузки на РЦБ, сокращение числа амбулаторных консультаций и транспортировки пациентов для плановых обследований;

3) сокращение количества вызовов скорой медицинской помощи и транспортировки пациентов для плановых обследований и снижение затрат на эти статьи расходов;

4) сокращение расходования бюджетных средств за счет снижения вызовов скорой медицинской помощи и потенциального снижения числа госпитализация по причине несвоевременного выявления заболеваний и местного населения;

5) повышение кадрового потенциала медицинских учреждений Вологодской области.

Кроме этого, к преимуществам организации межмуниципального сотрудничества в сфере развития телемедицины относятся:

1) экономия на масштабе – возможность снижения затрат на закупку и техническое обслуживание оборудования за счет проведения совместных закупок оборудования и заключения договоров на обслуживание и ремонт

закупленного оборудования для районов-участников межмуниципального сотрудничества;

2) повышение эффективности и качества медицинских услуг – возможность обмена опытом и лучшими практиками для более быстрого внедрения телемедицинских технологий и методов работы;

3) повышение эффективности использования ресурсов и доступности узкоспециализированных врачей для местного населения – возможность использования телемедицинской инфраструктуры для оперативной организации консультаций с врачами из других муниципальных районов в случае нехватки или отсутствия собственных специалистов;

4) укрепление межмуниципальных связей – успешная реализация межмуниципального сотрудничества может способствовать организации совместных проектов и развитию иных межмуниципальных инициатив.

Для оценки эффективности межмуниципального сотрудничества в сфере телемедицины целесообразно проводить мониторинг следующих параметров:

1) доступность медицинских услуг: численность населения, имеющая доступ к медицинской помощи, в т.ч. к узкоспециализированным врачам; количество телемедицинских консультаций, время ожидания телемедицинских консультаций, время реакции на экстренные медицинские ситуации;

2) качество телемедицинских услуг: удовлетворенность пациентов консультациями, качество диагностики и лечения;

3) экономическая эффективность: снижение затрат на выездные консультации;

4) доступность специализированной помощи: количество консультаций, оказанных узкоспециализированными врачами, сокращение числа госпитализаций;

5) бюджетная эффективность: сравнение расходов на здравоохранение до и после внедрения телемедицинских услуг в муниципальных районах.

Таким образом, межмуниципальное сотрудничество в области телемедицины позволит повысить доступность и качество медицинской помощи для жителей удаленных районов, создать условия для развития системы здравоохранения в регионе, укрепить межтерриториальные связи. Принимая во внимание принимая во внимание ключевые задачи развития региона, указанные в стратегических документах, считаем целесообразным использовать межмуниципальное сотрудничество, как инструмент для решения отмеченных задач и регулирования неравномерности социально-экономического развития Вологодской области.

Выводы по третьей главе.

1. Предложен научно-методический подход к формированию системы регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития региона. Определено (установлено), что для сокращения значительных диспропорций между муниципалитетами в Вологодской области необходимо развивать систему стратегического планирования пространственного развития, формировать благоприятную институциональную среду и создавать условия для использования внутреннего потенциала муниципалитетов.

2. Доказано, что проблемно-ресурсное зонирование может стать эффективным инструментом снижения неравномерности развития. Оно позволяет выделить территориальные зоны, отличающиеся друг от друга ресурсным потенциалом и совокупностью проблем социально-экономического развития, а его результаты могут служить информационной основой для выбора направлений и инструментов регулирования преодоления неравномерности развития, а также для выбора территорий для межмуниципального сотрудничества.

3. Предложено направление межмуниципального сотрудничества в Вологодской области, реализация которого может привести к социальным и бюджетным эффектам, развитию социальной сферы, что в свою очередь может стать дополнительным импульсом для снижения неравномерности социально-экономического развития региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В завершение диссертационного исследования предлагаются следующие обобщения и выводы.

1. В настоящее время в научной литературе представлены различные подходы, предлагающие свое понимание категории «регион».

В работе рассмотрены территориальный, территориально-хозяйственный, территориально-административный, производственный, комплексный, социальный, социально-экономический, исторический, системный, пространственный подходы к определению сущности региона. Проведенный анализ позволил определить основные признаки региона, к которым в работе отнесены территориальная целостность и комплексность, пространственная локализация и пространственная организованность, часть национального хозяйства и системы производительных сил, относительная однородность, наличие внутренних субъектов, а также связей и отношений между ними и с внешней средой, внутреннее единство насыщающих регион субъектов и процессов, внутренняя структурность, региональная специализация, управляемость.

В работе установлено, что указанные признаки позволяют отличить его от других территорий, обозначить различия между регионами. Однако остается нерешенным вопрос об объяснении причин существующих межтерриториальных различий.

Изучение региона с позиции системного и пространственного подходов позволило выявить не только признаки региона, но и его свойства: открытость, неравновесность, нелинейность, неоднородность. В работе показано, что свойства региона, как системы и пространства, обуславливают изменение параметров функционирования территорий и формирование неравномерности развития, а значит позволяют объяснить причины различий между территориями и определить, что развитие регионов происходит неравномерно. Поэтому в работе регион определяется, как сложноорганизованная система,

состоящая из взаимосвязанных элементов (муниципальных образований), развитие которых характеризуется неравномерностью.

2. Существенное влияние на понимание неравномерности развития и ее факторов оказали теории размещения и теории экономического пространства. Именно в процессе их становления и развития было определено, что неравномерность является объективным свойством любых территорий, а значит развитие территорий происходит неравномерно.

В работе представлена авторская трактовка неравномерности социально-экономического развития, под которой понимается свойство, присущее любой территории и заключающееся в наличии (существовании) различий по определенной совокупности параметров, отражающих ту или иную сферу функционирования и развития территории.

Изучение теоретических вопросов неравномерности развития территорий позволило определить, что используемые понятия «дифференциация», «асимметрия», «поляризация» зачастую отождествляются, что затрудняет дальнейшее изучение неравномерности и особенностей ее проявления. Поэтому в работе представлен новый подход к определению этих понятий, в рамках которого обоснована взаимосвязь между указанными понятиями. Она проявляется в том, что: 1) используемые понятия характеризуют одно явление – неравномерность развития; 2) изменение неравномерности сопровождается сменой ее стадий (дифференциация – асимметрия – поляризация); 3) для каждой стадии характерен определенный уровень различий между территориями, который увеличивается в направлении от стадии дифференциации к стадии асимметрии; 4) изменение стадий неравномерности, сопровождающиеся нарастанием (или сокращением) различий, обусловлено действием различных объективных и субъективных факторов; 5) проявлением неравномерности развития являются диспропорции.

В работе представлена классификация факторов неравномерности по разным классификационным признакам и определено, что основным

признаком является наличие влияния деятельности человека, а значит все факторы можно разделить на объективные и субъективные. При этом в работе показано, что межтерриториальные различия, формируемые объективными факторами, порождают различия, обусловленные действием субъективных факторов.

В работе установлена взаимосвязь между глубиной межтерриториальных различий и последствиями, к которым эти различия приводят. Определено, что незначительные различия укрепляют целостность социально-экономического пространства и снижают уровень разобщенности между территориями, тогда как существенные различия, наоборот, нарушают целостность социально-экономического пространства и способствуют его дальнейшему расслоению.

3. К настоящему времени в России накоплен значительный опыт снижения неравномерности развития, который можно свести к двум моделям региональной политики: политики выравнивания и политики поляризованного развития. Анализ обеих моделей региональной политики позволил установить, что в силу особенностей каждой из них, ни одна из указанных моделей не оказалась способной решить проблему значительных межтерриториальных различий.

В настоящее время ориентированность региональной политики на достижение сбалансированного развития социально-экономического пространства страны и снижения межрегиональных диспропорций поддерживается широким инструментарием государственного воздействия и комплексным подходом в решении проблемы неравномерности развития. При этом недостаточная эффективность регулирования неравномерности обусловлена следующими ее недостатками:

- позднее нормативное закрепление вопросов регулирования неравномерности;
- декларативность и сложность достижения стратегических целей;

- недостаточная координация федерального и регионального уровней органов исполнительной власти;
- ограниченная роль региональных органов власти в вопросах регулирования развития регионов;
- временный эффект ряда применимых инструментов, не воздействующих на причины неравномерности и не способствующие ее снижению;
- недостаточный учет специфики и закономерностей социально-экономического развития территорий.

4. В результате проведенного анализа существующих в научной литературе методик оценки неравномерности социально-экономического развития определено, что их многообразие обусловлено не только различием решаемых задач, но и пониманием категории «неравномерность развития». Предлагаемый методический подход, в основу которого положено представление о неравномерности развития, как о сложном процессе, отличается следующее:

- комплексный подход к оценке неравномерности, отражающий наиболее важные стороны социально-экономического развития региона;
- возможность использовать показатели разного содержания и разной размерности;
- универсальный характер, предполагающий возможность применения для различных территорий и по различной совокупности показателей;
- возможность определять не только величину межтерриториальных различий, но и стадию неравномерности, а также положение территории относительно «среднего стандарта»;
- возможность выявлять текущие проблемы развития и преимущества каждой территории;
- возможность устанавливать уровень влияния специфики развития конкретной территории на формирование внутрирегиональных различий;

– возможность использования результатов оценки неравномерности социально-экономического развития региона в качестве информационной основы выбора регулирующих воздействий региональных органов власти и управления на пространственное развитие региона с целью снижения внутрирегиональных различий.

5. Установлено, что на протяжении 2000–2022 гг. сохраняется значительная неравномерность социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области, а величина межтерриториальных различий соответствует ассиметричному типу развития. В исследовании показано, что сохранение неравномерности развития региона за исследуемый период обусловлено в значительной степени разнонаправленным развитием муниципалитетов. С одной стороны, это проявляется в формировании точек развития, для которых характерны положительная динамика социально-экономических показателей и опережающем развитии, и с другой – в отрицательной динамике социально-экономических показателей и отстающем развитии других территорий. В ходе анализа установлено, что за исследуемый период (2000–2022 гг.) увеличилось число муниципалитетов, уровень неравномерности которых соответствует стадии асимметрии (ниже «среднего стандарта»), что свидетельствует о нарастании проблем в муниципалитетах, невозможности их самостоятельного решения, что в свою очередь создает угрозу усиления расслоения социально-экономического пространства региона.

В работе определено, что формирование точек развития в Вологодской области определяется такими факторами, как концентрация человеческого, производственного и инвестиционного капитала, высокий уровень диверсификации экономики, высокий промышленный и агропромышленный потенциал, выгодное экономико-географическое положение, наличие платежеспособного спроса. При этом отставание в развитии некоторых муниципальных районов обусловлено депопуляционным процессом, слабым платежеспособным спросом населения, низким уровнем диверсификации

экономики, слабым развитием промышленности и сельского хозяйства, низкой инвестиционной и экономической активностью на этих территориях.

6. В работе определено, что сохранение существенных внутрирегиональных различий в Вологодской области обусловлено недостаточной эффективностью сложившейся в регионе системы регулирования преодоления неравномерности, которая проявляется в следующем:

- ориентированность на решении текущих проблем, что в долгосрочной перспективе не позволяет решить проблему неравномерности развития региона;
- недостаточный учет специфики развития внутрирегиональных территорий;
- отсутствие в регионе госпрограмм, нацеленных на снижение внутрирегиональных диспропорций;
- слабая эффективность взаимодействия региональных институтов развития с органами местного самоуправления;
- слабое взаимодействие региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;
- не используется дифференцированный подход;
- неэффективное расходование выделяемых бюджетных средств.

Выявленные недостатки системы регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития Вологодской области обуславливают необходимость ее совершенствования для повышения эффективности решения проблемы значительных внутрирегиональных различий.

7. Выявленные особенности сложившейся в Вологодской области системы регулирования преодоления неравномерности развития затрудняют решение проблемы значительных внутрирегиональных различий. В этой связи в работе предложен научно-методический подход к регулированию преодоления неравномерности социально-экономического развития региона,

целью которого является создание условий для сбалансированного развития региона, направленного на снижение внутрирегиональных социально-экономических различий и стимулирование эффективного использования потенциала муниципальных образований. Для достижения указанной цели предлагается реализовать ряд задач по трем направлениям.

В работе обосновано, что дальнейшее развитие системы стратегического планирования пространственного развития региона будет способствовать нормативному закреплению регулирования неравномерности социально-экономического развития Вологодской области, формирование благоприятной институциональной среды позволит укрепить и повысить эффективность взаимодействия между муниципалитетами и расширить ресурсную базу для развития территорий, а создание условий для эффективного формирования и использования потенциала муниципалитетов будет способствовать диверсификации экономик и развитию межтерриториальных связей, что в итоге снизит степень территориального неравенства.

Установлено, что регулирование неравномерности социально-экономического развития региона должно опираться на совокупность принципов регулирования, среди которых особое значение имеет дифференцированный подход. Поэтому в работе предложен механизм регулирования неравномерности развития, представляющий собой совокупность форм, методов, инструментов воздействия и систем, обеспечивающих процесс разработки и реализации регулирующих воздействий. Отличительной особенностью механизма является то, что при выборе инструментов регулирования необходимо учитывать следующие факторы:

– стадию неравномерности развития, которой соответствует определенная степень разобщенности между муниципалитетами. При этом по мере увеличения различий приоритет инструментов изменяется в направлении от поддерживающих инструментов к стимулирующим и антикризисным;

– имеющийся потенциал развития, обусловленный совокупностью важнейших ресурсов, использование которых позволяет муниципалитету самостоятельно решать социально-экономические проблемы;

– степень остроты социально-экономических проблем, которая определяет необходимость и уровень участия региональных органов власти для их решения.

8. В диссертационном исследовании установлено, что решение социально-экономических проблем муниципальных районов и снижение внутрирегиональных различий требует дифференцированного подхода к выбору конкретных инструментов государственного воздействия, реализация которого возможна за счет использования одного из методов стратегического управления – зонирования территории.

В исследовании установлено, что в российской практике регулирования регионального развития территориальное зонирование, как метод стратегического управления, позволяет определить пути решения проблем социально-экономического развития регионов.

В работе разработан алгоритм проблемно-ресурсного зонирования, в основу которого положены два признака: проблемный и ресурсный, что позволяет не только выявить основные социально-экономические проблемы и определить обеспеченность территорий ресурсами, но и оценить уровень реализации внутреннего потенциала и установить неэффективно используемые или неиспользуемые ресурсы.

В ходе апробации предложенного алгоритма зонирования были выделены пять групп (зон) муниципальных районов и определены факторы, обуславливающие группировку муниципальных районов Вологодской области по территориальным зонам.

В диссертационном исследовании выявлена связь между территориальными зонами и группами муниципалитетов, характеризующимися определенным уровнем различий по социально-экономическим параметрам, которая позволила обосновать направления и

инструменты государственного воздействия с учетом особенностей каждой из групп муниципальных районов.

9. В работе доказано, что результаты территориального зонирования могут быть использованы для активизации межмуниципального сотрудничества, обладающего значительным потенциалом для целей снижения территориального неравенства.

Предложенный алгоритм проблемно-ресурсного зонирования в совокупности со стратегическими ориентирами социально-экономического развития региона позволили выделить и обосновать потенциальные направления межмуниципального взаимодействия с участием проблемных районов. Установлено, что межмуниципальное сотрудничество обладает рядом социально-экономических и бюджетных эффектов для муниципальных районов. Кроме этого, развитие института межмуниципального сотрудничества в Вологодской области может стать основой совместного решения социально-экономических проблем путем объединения усилий и внутренних ресурсов муниципалитетов, способствовать развитию институциональной среды в регионе, необходимой для снижения внутрирегиональных различий.

Таким образом, в диссертационном исследовании развиты теоретические представления о сущности неравномерности, особенностях ее проявления и стадиях ее развития, предложена и апробирована методика оценки неравномерности социально-экономического развития, предложен научно-методический подход регулирования преодоления неравномерности социально-экономического развития, реализация направлений которого позволит сократить межмуниципальные различия и уменьшить проявление негативных последствий неравномерности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Акофф, Р. О целеустремленных системах [Текст] / Акофф Р., Эмери Ф.; пер. с англ., под ред. И.А. Ушакова. – М.: «Сов. Радио», 1974. – 272 с.
2. Алаев, Э.Б. Социально-экономическая география: понятийно-терминологический словарь [Текст] / Э.Б. Алаев. – М.: Мысль. – 1983. – 350 с.
3. Анимица, Е.Г. В поисках новой парадигмы регионального развития [Текст] / Е.Г. Анимица, В.П. Иваницкий, Э.В. Пешина. – Екатеринбург: УрО РАН, 2005. – 108 с.
4. Анимица, Е.Г. Пространственная организация общества: постановка проблемы и концептуальные установки [Текст] / Е.Г. Анимица // Известия УрГЭУ. – 2007. – № 2 (19). – С. 82–85
5. Анисимова, Е.И. Разработка региональной программы развития в условиях районирования национальной экономики [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / Е.И. Анисимова. – Москва, 2008. – 26 с.
6. Арженовский, И.В. Региональный рынок: воспроизводственный процесс [Текст] / И.В. Арженовский. – Н. Новгород, 1997. – 186 с.
7. Артоболевский, С.С. Региональная политика, направленная на снижение территориальных, экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации: проект Концепции [Текст] / С.С. Артоболевский // Регион: экономика и социология. – 2001. – № 1. – С. 3–34
8. Арумова, Е.С. Организационные схемы и механизмы межмуниципального сотрудничества [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / Е.С. Арумова. – Краснодар, 2012. – 27 с.
9. Бандман, М.К. Территориально–производственные комплексы: планирование и управление [Текст] / М.К. Бандман, Н.И. Ларина, М.Ю. Черевикина и др. – Новосибирск: Наука, 1984. – 244 с.
10. Баранов, С.В. Диагностика межтерриториальной дифференциации [Текст] / С.В. Баранов // Экономика и управление. – 2007. – № 6 (45). – С. 98–108

11. Баранов, С.В. Как преодолеть межрегиональную дифференциацию? [Текст] / С.В. Баранов // Российское предпринимательство. – 2009. – № 3. – С. 98–102
12. Баранов, С.В. Сравнительные оценки социально–экономической динамики субъектов Севера РФ [Текст] / С.В. Баранов // Север и рынок. – 2014. – № 2 (39). – С. 2–6
13. Баранский Н.Н. Избранные труды: Становление советской экономической географии [Текст] / Редкол.: В.А. Анучин и др. – М.: Мысль, 1980. – 287 с.
14. Барбаков, О.М. Регион как объект управления [Текст] / О.М. Барбаков // Социологические исследования. – 2002. – № 7. – С. 96–107
15. Бартунаев, Л.Р. Возможность применения опыта зарубежных стран в выравнивании региональных диспропорций [Текст] / Л.Р. Бартунаев, Н.А. Санковец // Вестник Бурятского государственного университета. – 2012. – № 2. – С. 36–41
16. Беков, Р.С. Пространственно–временной метаморфоз экономической динамики России [Текст] / Р.С. Беков. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2004. – 318 с.
17. Беляев, С.В. К вопросу о сущности региона как объекта хозяйствования и управления [Текст] / С.В. Беляев // Социально–экономические явления и процессы. – 2010. – № 1 (017). – С. 14–18
18. Бильчак, В.С. Региональная экономика [Текст] / В.С. Бильчак, В.Ф. Захаров. – Калининград, 1998. – 316 с.
19. Бияков, О.А. Теория экономического пространства: методологический и региональный аспекты [Текст] / О.А. Бияков. – Томск: Изд-во Том. Ун-та, 2004. – 152 с.
20. Большой экономический словарь [Текст] / под ред. А.Н. Азрилияна. – 7-е изд., доп. – М.: Институт новой экономики, 2007. – 1472 с.
21. Борисов А.Б. Большой экономический словарь [Текст] / А.Б. Борисов. – М.: Книжный мир, 2010. – 860 с.

22. Булгакова, О.А. Поляризация территориального развития мезоэкономических систем в условиях глобализации [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / О.А. Булгакова. – Ростов-на-Дону, 2003. – 28 с.
23. Бурак, П.И. Межрегиональные и межмуниципальные связи в экономике Российской Федерации: перспективы развития и пути координации [Текст]: монография / П.И. Бурак, В.Г. Ростанец, А.В. Топилин. М.: Научный консультант, 2017. – 226 с.
24. Бурак, П.И. Формирование межрегиональных институтов координации и развития экономических связей субъектов Российской Федерации [Текст] / П.И. Бурак, В.Г. Ростанец, А.В. Топилин. – М.: «Научный консультант», 2018. – 78 с.
25. Бурцева, Е.И. Эколого–экономическое районирование территории Республики Саха (Якутия) [Текст] / Е.И. Бурцева // Вестник Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. – 2005. – Том 2. – № 1. – С. 111–119
26. Бутова, Т.В. Межмуниципальное сотрудничество как основа обеспечения устойчивости региона [Текст] / Т.В. Бутова, А.А. Смирнова, Н.А. Миловидова // Управленческие науки. – 2014. – № 3. – С. 4–15
27. Буфетова, А.Н. Межрегиональные различия в уровне жизни в России [Текст] / А.Н. Буфетова // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2014. – Т. 14. – Вып. 3. – С. 113–123
28. Бухвальд, Е.М. «Зоны территориального развития» и усиление роли субфедерального звена управления в модернизации российской экономики [Текст] / Е.М. Бухвальд // ЭТАП: экономическая теория, анализ и практика. – 2012. – № 3. – С. 27–38
29. Бухвальд, Е.М. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и новации в государственной региональной политике [Текст] // Россия: тенденции и перспективы развития: сборник трудов конференции. – Москва. – 2019. – Вып. 14. – Часть 1. – С. 48–52

30. Валлерстайн, И. Миросистемный анализ: введение [Текст] / И. Валлерстайн; пер. с англ. Н. Тюкиной. – М.: Территория будущего, 2006. – 246 с.
31. Васильев, В.В. Методология комплексного природохозяйственного районирования северных территорий и российской Арктики [Текст] / В.В. Васильев, В.С. Селин. – Апатиты: Изд. Кольского научного центра РАН, 2013. – 260 с.
32. Вебер А. Теория размещения промышленности [Текст] / А. Вебер. – М.: Книга, 1926. – 228 с.
33. Вишневский, Д.С. Макроэкономическое зонирование как метод стратегического анализа: Дальний Восток России [Текст] / Д.С. Вишневский, А.Н. Демьяненко // Пространственная экономика. – 2010. – № 4. – С. 6–31
34. Власов, Д.В. Понятие экономического пространства как научная метафора [Текст] / Д.В. Власов // Статистика и экономика. – 2007. – № 4. – С. 15–17
35. Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества [Текст] / под общ. ред. В.С. Тимченко. – М.: Издание Государственной Думы, 2010. – 128 с.
36. Воробьев, Д.Н. Регулирование асимметрии социально-экономического развития муниципальных образований регион [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / Д.Н. Воробьев. – Екатеринбург, 2005. – 28 с.
37. Ворошилов, Н.В. Межмуниципальное сотрудничество в России: состояние, проблемы и перспективы развития [Текст] / Н.В. Ворошилов // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2021. – Т.14. - № 6. – С. 141–159
38. Галдин, М.В. Методические подходы к выявлению асимметрии социально-экономического развития региона [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / М.В. Галдин. – Омск, 2004. – 26 с.

39. Гатауллин, Р.Ф. Экономическое пространство: содержание, единство и разрывы [Текст] / Р.Ф. Гатауллин, А.Г. Каримов, А.Г. Комарова // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4 (52). – С. 196–200
40. Гетманцев, К.В. Социально–экономическая дифференциация муниципалитетов и механизм поддержки проблемных территорий [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / К.В. Гетманцев. – Краснодар, 2006. – 28 с.
41. Головачева, О.А. Активизация притока иностранного капитала как инструмент сглаживания пространственной поляризации регионов [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / О.А. Головачева. Иваново, 2013. – 23 с.
42. Гонтарь, Ю.А. Асимметрия экономического развития регионов. Современные проблемы. Стратегия регулирования [Текст] / Ю.А. Гонтарь. – Ставрополь: Ставроп. кн. изд-во, 2001. – 213 с.
43. Горшенин, В.Ф. Цикличность развития нелинейных экономических систем [Текст] / В.Ф. Горшенин, Д.А. Горшенина // Вестник Челябинского государственного университета. – 2014. – № 15 (344). – С. 32–39
44. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов [Текст] / А.Г. Гранберг. – 3-е изд. – М.: ГУ ВШЭ, 2003. – 495 с.
45. 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
46. Гульбасов, А.В. Концепция экономического пространства и ее потенциал в исследовании экономических процессов и явлений [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.01 / А.В. Гульбасов. – Иваново, 2007. – 22 с.
47. Гутман, В.Г. Управление региональной экономикой [Текст] / Г.В. Гутман, А.А. Мироедов, С.В. Федин. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 176 с.
48. Дж. Ван Гиг Прикладная общая теория систем [Текст]: в 2 кн./ Дж. Ван Гиг.; пер с англ. – М.: Мир, 1981. – Кн. 1. – 733 с.

49. Добрынин, А.И. Региональные пропорции воспроизводства [Текст] / А.И. Добрынин. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1977. – 127 с.
50. Долматова, О.Н. Комплексное зонирование территории как информационная основа формирования долгосрочных программ и планов развития сельскохозяйственного производства [Текст] / О.Н. Долматова // Вестник Омского государственного аграрного университета. – 2015. – № 4 (20). – С 90–95
51. Долятовский, В.А. Зарубежный опыт комплексного развития регионов (территорий) [Текст] / В.А. Долятовский // Регионология. – 1994. – № 2–3. – С. 149–156
52. Дорошенко, О.Н. Межрегиональная социально–экономическая дифференциация и ее влияние на содержание целевых программ развития субъектов Южного федерального округа [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / О.Н. Дорошенко. – Ставрополь, 2005. – 28 с.
53. Дьякова, О.В. Экономический анализ региональной поляризации [Текст]: монография / О.В. Дьякова, Б.И. Герасимов. – Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2003. – 115 с.
54. Евченко, А.В. Управление экономическим и социальным развитием субъекта Федерации с учетом внутритерриториальной асимметрии: теория и практика [Текст] / А.В. Евченко, А.Г. Столбов. – Апатиты: КНЦ РАН, 2006. – 245 с.
55. Ерохина, Е.А. Теория экономического развития: системно-синергетический подход [Текст] / Е.А. Ерохина. – Томск: Изд-во Том. ун-та, 1999. – 160 с.
56. Железняков, С.С. Регулирование социально–экономической асимметрии административных районов [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / С.С. Железняков. – Воронеж, 2004. – 28 с.
57. Жихаревич, Б.С. Институциональное измерение социально–экономического регионального пространства: подход к исследованию [Текст]

/ Б.С. Жихаревич // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2011. – № 2–3 (45). – С. 46–50

58. Зиновьева, А.А. Проблемы сглаживания пространственной поляризации в экономике регионов [Текст] / А.А. Зиновьева // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 4. – С. 256–259

59. Зубаревич, Н.В. Неравенство социально–экономического развития регионов и городов России 2000–х годов: рост или снижение? [Текст] / Н.В. Зубаревич, С.Г. Сафронов // Общественные науки и современность. – 2013, – № 6. – С. 15–26

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

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

62. Иванов, С.А. О пространственном подходе в теории региональной экономики [Текст] / С.А. Иванов, В.В. Ложко // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». – 2015. – Т. 9. – № 1. – С. 18–25

63. Игнатов, В.Г. Регионоведение (экономика и управление) [Текст]: учеб. пособие / В.Г. Игнатов, В.И. Бутов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: «МарТ», 2004. – 528 с.

64. Изард У. Методы регионального анализа: введение в науку о регионах [Текст] / пер. с англ. В.М. Гохмана, Ю.Г. Липеца, С.Н. Тагера. – М.: Издательство «Прогресс», 1966. – 659 с.

65. Казаченко, Л.Д. Регион как социально–экономическая система [Текст] / Л.Д. Казаченко // Вестник ЗабГУ. – 2014. – № 01 (104). – С. 135–142

66. Капица, С.П. Синергетика и прогнозы будущего [Текст] / С.П. Капица, С.П. Курдюмов, Г.Г. Малинецкий. – Изд. 3-е. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – 288 с.

67. Карашаева, Д.А. Механизм сглаживания социально-экономической поляризации в условиях дотационного региона [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / Д.А. Карашаева. – Владикавказ, 2013. – 27 с.
68. Касти, Дж. Большие системы. Связность, сложность и катастрофы [Текст] / Дж. Касти; пер. с англ. – М.: Мир, 1982. – 216 с.
69. Клещ, В.С. Зонирование как инструмент регулирования социально-экономического развития региона [Текст] / В.С. Клещ, Е.С. Губанова // Проблемы развития территории. – 2019. – № 5 (103). – С. 109–123
70. Клещ, В.С. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент снижения неравномерности пространственного развития региона (на примере Вологодской области) [Текст] / В.С. Клещ, Е.С. Губанова // Креативная экономика. – 2021. – Том. 15. № 12. – С. 5093–5108
71. Клещ, В.С. Методика оценки неравномерности социально-экономического развития региона [Текст] / В.С. Клещ, Е.С. Губанова // Проблемы развития территории. – 2018. – № 6 (98). – С. 30–41
72. Клещ, В.С. Методологические аспекты анализа уровня неравномерности социально-экономического развития регионов [Текст] / В.С. Клещ, Е.С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 1. – С. 58–75
73. Клещ, В.С. Преодоление социально-экономического неравенства как условие устойчивого сбалансированного пространственного развития региона [Текст] / В.С. Клещ, Е.С. Губанова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2019. – Том 12. – № 5. – С. 44–57
74. Кожевников, С.А. Региональная политика субъекта РФ по развитию муниципальных образований: оценка и направления повышения эффективности [Текст]: заключительный отчет о НИР / С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов, И.А. Секушина. 2021. – Вологда. – 258 с.
75. Кожевников, С.А. Стратегия пространственного развития Российской Федерации и перспективы трансформации российского

пространства [Текст] / С.А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2019. – Вып. 3 (48). – С. 1–9

76. Кожурин, В.Д. Совершенствование регионального управления [Текст] / В.Д. Кожурин. – М.: Экономика. 1990. – 122 с.

77. Колесниченко, Е.А. Концепция снижения дифференциации развития национального регионального пространства [Текст]: дис. ... д.э.н.: 08.00.05 / Е.А. Колесниченко. – Тамбов, 2009. – 359 с.

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

79. Коломийченко О.В. Стратегическое планирование развития регионов России: методология, организация [Текст] / О.В. Коломийченко, В.Е. Рохчин. – СПб: Наука, 2003. – 235 с.

80. Колосовский Н.Н. Избранные труды [Текст] / под ред. Н.Н. Казанского. – Смоленск: Ойкумена, 2006. – 336 с.

81. Колосовский, Н.Н. Теория экономического районирования [Текст] / Н.Н. Колосовский. – М., 1969. – 335 с.

82. Кузнецов, Б.Л. Экономическая синергетика как методология экономического развития [Текст] / Б.Л. Кузнецов. – Экономическое возрождение России. – 2004. – № 2 (2). – С. 34–36

83. Кузнецов, С.В. Региональная экономическая политика СССР: исторический опыт для новых хозяйственных условий [Текст] / С.В. Кузнецов, Н.М. Межевич // Экономическое возрождение России. – 2017. – № 2 (52). – С. 97–113

84. Кузнецов, С.В. Рейтинговая оценка качества жизни в российских регионах [Текст] / С.В. Кузнецов, Ю.И. Растова, М.А. Растов // Экономика региона. – 2017. – № 1. – Том 13. – С. 137–146

85. Кузнецов, С.В. Трансформация структуры экономического пространства СЗФО как предпосылка новой модели взаимодействия

государства и власти [Текст] / С.В. Кузнецов, Н.М. Межевич // Управленческое консультирование. – 2016. – № 6 (90). – С. 50–61

86. Кузнецова, О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности [Текст] / О.В. Кузнецова. – 3-е изд. – М.: ЛЕНАНД, 2017. – 392 с.

87. Кузнецова, О.В. Экономическое развитие регионов: теоретические и практические аспекты государственного регулирования [Текст] / О.В. Кузнецова. – 4-е изд. – М.: Издательство ЛКИ, 2007. – 304 с.

88. Кузнецова, О.П. Межмуниципальное экономическое сотрудничество: проблемы и перспективы развития [Текст]: монография / О.П. Кузнецова, А.В. Негодуйко. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2009. – 152 с.

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

90. Лавровский, Б.Л. Территориальная дифференциация и подходы к ее ослаблению в Российской Федерации [Текст] / Б.Л. Лавровский // Экономический журнал ВШЭ. – 2003. – № 4. – С. 524–537

91. Лаженцев, В.Н. Опыт комплексного исследования проблем территориального развития [Текст] / В.Н. Лаженцев. – Сыктывкар, 2003. – 192 с.

92. Лаженцев, В.Н. Теоретические итоги исследований по тематике пространственного и территориального развития [Текст] / В.Н. Лаженцев // Экономика региона. – 2015. – № 4. – С. 21–29

93. Лапаева, М.Г. Регион как пространственная социально-экономическая система государства [Текст] / М.Г. Лапаева, С.П. Лапаев // Вестник ОГУ. – 2012. – № 8 (144). – С. 133–143

94. Ларина, Н.И. Смена парадигмы в региональной экономике [Текст] / Н.И. Ларина // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 4. – С. 3–22

95. Ласуэн Х.Р. Урбанизация и экономическое развитие: временное взаимодействие между географическими и отраслевыми кластерами [Текст] /

Х.Р. Ласуэн // Пространственная экономика. – 2009. – № 4.
– С. 106–125

96. Ласуэн Х.Р. Урбанизация и экономическое развитие: временное взаимодействие между географическими и отраслевыми кластерами [Текст] / Х.Р. Ласуэн // Пространственная экономика. – 2010. – № 1.
– С. 68–101

97. Лексин, В. Общероссийские реформы и территориальное развитие. Статья вторая. Реформы и целостность государства. Проблемы территориальной дифференциации и дезинтеграции [Текст] / В. Лексин, А. Швецов // Российский экономический журнал. – 1999. – № 11-12.
– С. 36–44

98. Лексин, В.Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития [Текст] / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – 6-е изд., стер. – М.: ЛИБРОКОМ, 2012.
– 368 с.

99. Ленин, В.И. Империализм, как высшая стадия капитализма [Текст] / В.И. Ленин. – М.: Политиздат, 1984. – 136 с.

100. Леш А. Пространственная организация хозяйства [Текст]: пер. с нем. / А. Леш; под ред. А.Г. Гранберга. – М.: Наука, 2007. – 663 с.

101. Лукин, Е.В. Межрегиональное экономическое сотрудничество: состояние, проблемы, перспективы [Текст]: монография / Е.В. Лукин, Т.В. Ускова. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 148 с.

102. Мазурек, А. М. Инструменты политики выравнивания уровней социально-экономического развития регионов России: дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / А.М. Мазурек. – Белгород, 2015. – 222 с

103. Мальков, А.В. Экономические основы, методы и эффективность зонирования межселенных территорий Белгородской области [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / А.В. Мальков. – Москва, 2008. – 28 с.

104. Маркварт, Э. Межмуниципальная хозяйственная кооперация как инструмент повышения эффективности предоставления муниципальных услуг [Текст] / Э. Маркварт // Экономист. – 2010. – № 3. – С. 47–56
105. Маркс, К. Капитал. Критика политической экономии. Т. 1. Кн. 1. Процесс производства капитала [Текст] / К. Маркс. – М.: Политиздат, 1983. – 905 с.
106. Межевич, Н.М. Определение категории «регион» в современном научном дискурсе [Текст] / Н.М. Межевич // Псковский региональный журнал. – 2006. – № 2. – С. 3–22
107. Методология и практика управления развитием локальных территорий [Текст]: заключительный отчет о НИР / С.А. Кожевников, Н.В. Ворошилов, И.А. Секушина. – Вологда, 2018. – 598 с.
108. Минакир, П.А. Очерки по пространственной экономике [Текст] / П.А. Минакир, А.Н. Демьяненко; отв. ред. В.М. Полтерович. – Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2014. – 272 с.
109. Минакир, П.А. Пространственный междисциплинарный синтез: опыт программных исследований [Текст] / П.А. Минакир // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 4 (84). – С. 3–31
110. Михеева, Н.Н. Региональные пропорции экономического роста в России [Текст] / Н.Н. Михеева // Регион: экономика и социология, 2008. – № 2. – С. 225–243
111. Могилевский, В.Д. Методология систем: вербальный подход [Текст] / В.Д. Могилевский. – М.: ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – 251 с.
112. Мюрдаль, Г. Современные проблемы «третьего мира» [Текст] / Г. Мюрдаль; пер. с англ.; общ. ред. Р.А. Ульяновского. – М.: Изд-во «Прогресс», 1972. – 767 с.
113. Некрасов Н.Н. Региональная экономика. Теория, проблемы, методы [Текст] / Н.Н. Некрасов. – 2-е изд. – М.: Экономика, 1978. – 344 с.

114. Немчинов, В.С. Избранные произведения: в 6 т. Т. 4: Размещение производственных сил [Текст] / В. С. Немчинов. – Москва: Наука, 1967. – 479 с.
115. Немчинов, В.С. Экономико–математические методы и модели [Текст] / В.С. Немчинов. – М.: Издательство «Мысль», 1965. – 478 с.
116. Особенности и сценарии социально–экономического развития современного Севера России [Текст] / под ред. Т.П. Скуфьиной. – М.: Экономика, 2010. – 238 с.
117. Павлов, К. Управление экономикой на основе учета воспроизводственных диспропорций [Текст]/ К. Павлов // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 3. – С. 40–43
118. Перов А.В. Генезис проблемы неравномерности социально–экономического развития в пространстве [Электронный ресурс] / А.В. Перов. // Российский экономический интернет-журнал. – 2009. - №2. – С. 750–764. URL: <http://www.e-rej.ru/Articles/2009/Perov.pdf> (дата обращения: 20.04.2015)
119. Пивненко, В.Н. Влияние районирования северных регионов России на формирование и реализацию социальной политики [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / В.Н. Пивненко. – Москва, 2011. – 26 с.
120. Победин, А.А. Политика регулирования внутрирегиональной дифференциации социально–экономического развития: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / А.А. Победин. – Екатеринбург, 2008. – 25 с.
121. Полтавский, С.А. Дифференциация социально–экономического положения субъектов Российской Федерации и механизм ее сокращения [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / С.А. Полтавский. – Владимир, 2009. – 22 с.
122. Польшнев, А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация. Методология анализа и государственного регулирования [Текст] / А.О. Польшнев. – 2-е изд. – М.: Едиториал УРСС, 2011. – 208 с.

123. Попов, П.А. Дефиниции социально–экономической асимметрии муниципальных организаций региона [Текст] / П.А. Попов // Социально–экономические явления и процессы. – 2010. – № 5. – С. 85–88
124. Постникова, Е.А. Новейшие тенденции регионального развития России: некоторые фрагменты [Текст] / Е.А. Постникова, Е.А. Шильцин // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 67–86
125. Прангишвили, И.В. Системный подход и общесистемные закономерности [Текст] / И.В. Прангишвили. – М.: СИНТЕГ, 2000. – 528 с.
126. Пригожин, И. Философия нестабильности [Текст] / Пригожин И.; пер. с англ. Я.И. Свирского // Вопросы философии. – 1991. – № 6. – С. 46–57
127. Пробст, А.Е. Эффективность территориальной организации производства [Текст] / А.Е. Пробст. – М.: Мысль, 1965. – 208 с.
128. Проект Сирена: методы измерения и оценки региональной асимметрии [Текст] / под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: ИЭиОПП СО РАН, 2002. – 248 с.
129. Прокопало, О.М. Пространственная дифференциация макроэкономических индикаторов в российской экономике [Текст] / О.М. Прокопало // Пространственная экономика. – 2010. – № 1. – С. 36–54
130. Прудников, С.П. Устойчивое развитие сельских территорий на основе принципа территориально–экономического зонирования [Текст] / С.П. Прудников // Вестник Брянского государственного университета. – 2015. – № 3. – С. 325–328
131. Пчелинцев, О.С. Региональная экономика в системе устойчивого развития [Текст] / О.С. Пчелинцев. – М.: Наука, 2004. – 258 с.
132. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь [Текст] / Б.А. Райзберг, Л.Ш. Лозовский, Е.Б. Стародубцева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА–М, 2012. – 512 с.

133. Растворцева, С.Н. Социально–экономическая эффективность регионального развития [Текст] / С.Н. Растворцева, В.В. Фаузер, В.Н. Задорожный, В.А. Залевский. – М.: Экон–Информ, 2011. – 131 с.

134. Регион в новой парадигме пространственной организации России [Текст] / под общ. ред. А.И. Татаркина. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – 751 с.

135. Региональная политика стран ЕС [Текст] / отв. ред. А.В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 230 с.

136. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии [Текст] / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.

137. Региональное развитие и региональная политика России в переходный период [Текст] / под ред. С.С. Артоболевского, О.Б. Глезер. – М.: Изд–во МГТУ им. Н.Э.Баумана, 2011. – 2013. – 317 с.

138. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза [Текст] / под ред. А.Г. Гранберга. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000. – 435 с.

139. Рогатнев, Ю.М. Зонирование как информационная основа для обеспечения устойчивого развития сельскохозяйственного производства [Текст] / Ю.М. Рогатнев, Н.А. Капитулина // Омский научный вестник. – 2015. – № 2 (144). – С. 145–147

140. Романов М.Т. Проблемы экономического районирования и административно–территориального устройства России в новых условиях [Текст] / М.Т. Романов // Вестник Дальневосточного федерального университета. Экономика и управление. – 2004. – № 2. – С. 28–46

141. Рохчин, В.Е. Стратегическое управление развитием муниципального образования: межмуниципальное взаимодействие [Текст]: монография / В.Е. Рохчин, В.В. Шураев, К.Н. Знаменская. – СПб.:

Издательство Санкт–Петербургской академии управления и экономики, 2005.
– 128 с.

142. Румянцева, А.А. Кластерная политика как стратегия регионального развития [Текст] / А.А. Румянцева. – М.: Издательский дом МИСиС, 2013. – 235 с.

143. Садовский, В.Н. Основания общей теории систем [Текст] / В.Н. Садовский. – М.: Наука, 1974. – 279 с.

144. Самарина, В.П. Социально–экономическое развитие проблемных регионов: теоретико–методологический аспект [Текст] / В.П. Самарина. – Старый Оскол: ТНТ, 2010. – 128 с.

145. Санковец, Н.А. Экономическое развития регионов России: дифференциация и регулирование [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / Н.А. Санковец. – Улан–Удэ, 2011. – 20 с.

146. Сароян, Э.О. Стратификация асимметричных социально–экономических структур в регионе [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / Э.О. Сароян. – Тамбов, 2008. – 24 с.

147. Секушина, И.А. Межмуниципальное сотрудничество как инструмент управления социально–экономическим развитием малых и средних городов [Текст] / И.А. Секушина // Проблемы развития территории. – 2021. – Т. 25. - № 4. – С. 100–118

148. Серебренникова, А.С. Городское агломерирование: новая тенденция развития межмуниципального сотрудничества? [Текст] / А.С. Серебренникова // Городское управление. – 2009. – № 2. – С. 45–56

149. Смит, А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Текст] / А. Смит; под ред. В. Незнанова. – М.: Соцэкгиз, 1962. – 684 с.

150. Соколова, Л.Г. Межмуниципальное сотрудничество: история развития, организация, перспективы [Текст] / Л.Г. Соколова, М.А. Михайлова. – Иркутск: Изд–во БГУЭП, 2012. – 219 с.

151. Соколовский, М.В. Неравномерность регионального развития: особенности проявления и направления преодоления [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / М.В. Соколовский. – Кемерово, 2004. – 26 с.

152. Степашина, А.Э. Закономерности и факторы развития региональных социально–экономических систем [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.05 / Степашина А.Э. – Чебоксары, 2012. – 21 с.

153. Татаркин, А.И. Программно–проектное позиционирование территорий в пространственном развитии России [Текст] / А.И. Татаркин // Вестник РЭУ. – 2013. – № 5. – С. 91–106

154. Татаркин, А.И. Саморазвитие территориальных социально–экономических систем как потребность федеративного устройства России [Текст] / А.И. Татаркин // Экономика региона. – 2013. – № 4. – С. 9–26

155. 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

156. Тахтаджян, А.Л. Principatectologia. Принципы организации и трансформации сложных систем: эволюционный подход [Текст] / А.Л. Тахтаджян. – 2-е изд., доп. и перераб. – СПб.: Издательство СПХФА, 2001. – 121 с.

157. Теоретические основы системного анализа [Текст] / Новосельцев В.И. [и др.]; под ред. В.И. Новосельцева. – М.: Майор, 2006. – 592 с.

158. Трофимов, Е. А. Влияние территориального неравенства на экономический рост национального хозяйства [Текст] / Е.А. Трофимов, Б.М. Рахаев, К.А. Калабекова // Известия ИГЭА. – 2014. – № 3 (95). – С. 12–19

159. Тюнен И. Изолированное государство [Текст] / И. Тюнен; пер. с нем.; под ред. и с предисл. проф. А.А. Рыбникова. – М.: Экономическая жизнь, 1926. – 326 с.

160. Уемов, А.И. Системный подход и общая теория систем [Текст] / А.И. Уемов. – М.: Масль, 1978. – 272 с.

161. Ускова, Т.В. Региональная политика по развитию муниципальных образований [Текст]: учебное пособие / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов. – Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2017. – 136 с.

162. Ускова, Т.В. Региональная социально–экономическая политика: сущность, виды, методический инструментарий и оценка эффективности [Текст]: Научные доклады и сообщения, представленные на заседания Ученого Совета ИСЭРТ РАН во II полугодии 2015 года. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2016. – 264 с.

163. Ускова, Т.В. Социально–экономические проблемы локальных территорий [Текст] / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. – Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. – 196 с.

164. Федорова, Е.Н. Вопросы социально–экономического районирования территории Якутии [Текст] / Е.Н. Федорова, Г.А. Пономарева, Е.Г. Егоров // Проблемы современной экономики. – 2014. – № 4 (52). – С. 290–294

165. Фролов, Д.П. Оптимизация модели региональной пространственной политики [Текст] / Д.П. Фролов, В.С. Трубина // Журнал экономической теории. – 2010. – № 4. – С. 149–158

166. Цицин, П.Г. Проблемы устойчивого социально–экономического развития муниципальных образований и пути их решения [Текст] / П.Г. Цицин. – М.: Изд. дом «Новый век», 2002. – 363 с.

167. 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

168. Чепик А.Е. Статистическое исследование неравномерности социально–экономического развития муниципальных образований региона [Текст]: автореф. дис. ... к.э.н.: 08.00.12 / А.Е. Чепик. – Москва, 2015. – 24 с.

169. Чернова, Л.С. Тенденции региональной дифференциации уровней социального развития субъектов Российской Федерации [Текст] / Л.С. Чернова // Проблемы прогнозирования. – 2007. – № 6 – С. 58–65
170. Швецов, А.Н. Роль государства в преобразовании социоэкономического пространства [Текст] / А.Н. Швецов // Пространственная экономика. – 2015. – № 1. – С. 38–61
171. Шевяков, А. Экономический рост и неравенство [Текст] / А. Шевяков // Общество и экономика. – 2004. – № 2. – С. 56–68
172. Шевяков, А.Ю. Измерение экономического неравенства [Текст] / А.Ю. Шевяков, А.Я. Кирута. – М.: «Лето», 2002. – 320 с.
173. Шнипер, Р.И. Регион: экономические методы управления [Текст] / Р.И. Шнипер. – Новосибирск, 1991. – 320 с.
174. Штульберг, Б.М. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации [Текст] / Б.М. Штульберг, В.Г. Введенский. – М.: Гелиос АРВ, 2000. – 208 с.
175. Экономическая политика государства: новые факторы и механизмы реализации [Текст]: монография / колл. авт.; отв. ред. О.Е. Малых. – Сыктывкар: ГОУ ВО КРАГСиУ, 2015. – 246 с.
176. Юрченко, В.А. Правовые формы взаимодействия Советом муниципальных образований и органов государственной власти субъектов РФ [Текст] / В.А. Юрченко // Актуальные проблемы государственного строительства в современной России: материалы межвуз. науч. конф. – Белгород, 2011. – С. 138–152
177. Boudeville, J. L'espace et les Poles de Croissance [Text] / J. Boudeville. – Paris, Puf, 1968. – 232 p.
178. Boudeville, J. Les espaces économiques [Text] / J. Boudeville. – Paris, Puf, 1970. – 126 p.
179. Christaller, W. Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch– geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der

Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen [Text] / W. Christaller. – Jena, 1933. – 331 p.

180. Friedmann J. The Politics of Alternative Development [Text] / J. Friedmann. – Cambridge: Blackwell Publisher, 1992. – 212 p.

181. Isard, W. Location and Space–Economy [Text] / W. Isard. – The MIT Press, 1972. – 369 p.

182. Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography [Text] / P. Krugman // Journal of Political Economy. – 1991. – Vol. 99. – N 3. – P. 483–499

183. Launhardt, W. Die Bestimmung des zweckmassigsten Standortes einer gewerblichen Anglae [Text] / W. Launhardt // Zeitschrift des Vereines deutscher Ingenieure. – 1882. – Vol. 26. – P. 106–115

184. Palander, T. Beiträge zur Standorts theorie [Text] / T. Palander. – Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1935. – 419 p.

185. Perroux F. Note sur la ville considere e comme pole de developpement et comme foyer du progres [Text] / F. Perroux // Revue Tiers–Monde. – 1967. – T. 8. – N 32. – P. 1147–1158

186. Perroux, F. Les investissements multinationaux et l’analyse des poles de developpement et des poles d’integration [Text] / F. Perroux // Revue Tiers–Monde. – 1968. – Vol. 9. – N 34. – P. 239–265

187. Richardson H. W. Regional growth theory [Text] / H. W. Richardson. – London: MacMillan, 1973. – 272 p.

188. Wong Eliza L.Y. How shall we examine and learn about public-private partnerships (PPPs) in the health sector? Realist evaluation of PPPs in Hong Kong. / Eliza L.Y. Wang, E. Yeoh, Patsy Y.K. Chau, Carrie H.K. Yam, Annie W.L. Cheung, Hong Fung // Social Science & Medicine. – 2015. – N 147. – P. 261–269. URL: <https://www.sci-hub.ru/10.1016/j.socscimed.2015.11.012> (дата обращения: 10.07.2017)

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Организационные особенности регулирования регионального развития

Страна	Законодательное обеспечение	Институциональная структура (органы, ответственные за регулирование регионального развития)	
		Координирующие органы	Консультативные, проектные, экспертные и исследовательские организации
Германия	Основной закон Германии; Федеральный закон о пространственном планировании; ФЗ «Об организации территории»	Министерство транспорта и жилищного хозяйства	1) Комитет по пространственному планированию; 2) Агентство по строительству и пространственному планированию; 3) Конференция министров по пространственному планированию
Франция	Программный закон об обустройстве и развитии территории	Генеральный комиссариат планирования	1) Делегация по обустройству территории и региональному развитию; 2) Межведомственный комитет по обустройству и развитию территории; 3) Национальный комитет по обустройству территории 4) Фонд обустройства и развития территории
Италия	Национальная рамочная программа	1) Министерство по делам регионов; 2) Министерство экономического развития; 3) Президиум Совета министров; 4) Министерство промышленности; 5) Министерство казны, балансов и экономического программирования	Конференция «Государство – регионы»
Испания	Закон о финансировании автономных сообществ; Закон о межтерриториальном компенсационном фонде; Закон о региональных стимулах	1) Генеральный административный совет по планированию; 2) Министерство экономики и финансов	1) Генеральный административный совет по планированию; 2) Совет по финансовой политике автономных сообществ; 3) Национальная комиссия по местной администрации; 4) Совместные комиссии центрального правительства и автономных сообществ
США	Закон о региональном развитии	1) Администрация экономического развития в составе Министерства торговли; 2) Управление по разработке политики и Административно-бюджетное управление при Президенте страны; 3) Федеральный консультативный совет по экономическому развитию	Национальная ассоциация региональных советов, объединяющая деятельность региональных агентств по планированию, советов (комитетов) при местных властях, организаций развития

Россия	Указ «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации», Указ «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»	<ol style="list-style-type: none"> 1) Президент России и его представители в федеральных округах; 2) обе палаты Федерального собрания; 3) Правительство; 4) Министерство финансов; 5) Министерство экономического развития; 6) Министерство промышленности и торговли; 7) Министерство транспорта; 8) Министерство сельского хозяйства; 9) Министерство энергетики; 10) Министерство природных ресурсов и экологии, а также входящие в них федеральные агентства, службы и департаменты 	Отсутствуют
Составлено автором по [7; 137; 170].			

Приложение 2

Объем финансирования федеральных целевых программ в 2024 году

№	Наименования разделов, программ, подпрограмм	Объем финансирования, млн руб.	Доля ФЦП, %
Развитие высоких технологий		180 141,6	85,1
1	Федеральная космическая программа России на 2016–2025 годы	138 205,8	65,3
2	Федеральная целевая программа "Развитие космодромов на период 2017–2026 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации"	41 935,8	19,8
Социальная инфраструктура		915,9	0,4
3	Федеральная целевая программа "Увековечение памяти погибших при защите Отечества на 2019–2024 годы"	915,9	0,4
Безопасность		20 923,2	9,9
4	Федеральная целевая программа "Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016–2020 годы и на период до 2035 года"	18 723,2	8,8
5	Федеральная целевая программа "Создание системы базирования Черноморского флота на территории Российской Федерации в 2005–2022 годах"	0,0	0,0
6	Федеральная целевая программа "Развитие уголовно-исполнительной системы (2018–2030 годы)"	2 200,0	1,0
Развитие регионов		1 503,3	0,7
7	Федеральная целевая программа "Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы"	503,3	0,2
8	Федеральная целевая программа "Развитие Республики Карелия на период до 2030 года"	1 000,0	0,5
Развитие государственных институтов		8 306,1	3,9
9	Федеральная целевая программа "Развитие судебной системы России на 2013–2024 годы"	8 306,1	3,9
Всего		211 790,1	100,0
Источник: составлено автором по данным Федеральные целевые программы URL: https://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2024 (дата обращения: 11.01.2024)			

Примеры межмуниципального сотрудничества в российских регионах и параметры их деятельности в 2022 году

Компания	Регион	Направление деятельности	Выручка, млн руб.	Среднесписочная численность работников, чел.	Сумма уплаченных налогов всего, млн руб.
Межмуниципальное (межрайонное) ООО по централизованной поставке топлива «Межрайтопливо»	Хабаровский край	Деятельность агентов по оптовой торговле твердым, жидким и газообразным топливом и связанными продуктами	124,5	10	11,0
Межмуниципальное ООО «Чистота»	Калининградская область	Подметание улиц и уборка снега	65,7	76	10,6
ООО «Межмуниципальное предприятие жилищно-коммунального хозяйства «Содружество»	Ростовская область	Распределение воды для питьевых и промышленных нужд	66,4	54	7,2
Межмуниципальное ООО «Акбулакская районная служба ЖКХ»	Оренбургская область	Производство пара и горячей воды (тепловой энергии) котельными	46,2	58	5,7
ООО «Совместное межмуниципальное хозяйство»	Самарская область	Передача электроэнергии и технологическое присоединение к распределительным электросетям	27,2	51	3,9
Межмуниципальное ООО «Эколог»	Астраханская область	Сбор отходов	12,2	12	1,9
ООО «Межмуниципальная служба заказчика»	Новгородская область	Управление эксплуатацией жилого фонда за вознаграждение или на договорной основе	50,1	10	1,7

Источник: составлено автором по данным СПАРК-Интерфакс URL: <https://spark-interfax.ru/> (дата обращения: 17.11.2023)

**Сравнение социальных и экономических параметров развития муниципальных районов
Вологодской области со «средним стандартом» в 2000–2022 гг.**

Муниципальный район	Численность населения				Среднемесячная начисленная заработная плата				Уровень зарегистрированной безработицы			
	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год
Бабаевский	0,99	0,98	0,95	0,94	1,03	1,28	1,23	1,17	0,63	0,77	0,70	1,36
Бабушкинский	0,60	0,59	0,56	0,48	0,75	0,82	0,90	0,90	0,46	0,70	0,65	0,80
Белозерский	0,87	0,77	0,73	0,67	1,04	0,94	0,93	0,95	1,26	1,26	1,94	1,28
Вашкинский	0,40	0,36	0,33	0,31	0,87	0,86	0,88	0,88	1,13	1,16	1,34	0,96
Великоустюгский	2,58	2,60	2,61	2,47	1,08	0,95	0,91	0,93	0,88	1,12	1,19	0,88
Верховажский	0,64	0,62	0,62	0,62	0,83	0,82	0,86	0,94	0,54	0,98	1,14	1,12
Вожегодский	0,75	0,75	0,71	0,69	1,07	0,91	0,88	0,97	1,13	1,30	0,85	1,12
Вологодский	1,98	2,27	2,48	2,62	1,12	1,08	1,06	1,02	1,26	0,81	0,60	0,40
Вытегорский	1,26	1,22	1,18	1,10	1,31	1,13	1,21	1,14	0,59	0,91	0,60	1,60
Грязовецкий	1,66	1,60	1,57	1,59	1,08	1,14	1,16	1,15	1,55	1,33	1,09	0,64
Кадуйский	0,75	0,77	0,81	0,82	1,50	1,28	1,20	1,33	1,05	1,02	1,14	1,20
Кирилловский	0,74	0,71	0,72	0,70	0,99	1,02	1,02	0,90	0,84	1,37	1,19	1,36
Кичм.-Городецкий	0,89	0,83	0,77	0,72	0,69	0,83	0,78	0,81	0,54	0,70	1,04	1,12
Междуреченский	0,31	0,27	0,27	0,24	0,79	0,89	0,90	0,83	1,09	1,30	1,59	1,28
Никольский	1,05	1,00	0,96	0,94	0,71	0,85	0,81	0,80	0,63	0,67	0,99	1,12
Нюксенский	0,46	0,44	0,42	0,42	1,01	1,27	1,39	1,25	0,71	0,91	1,19	1,04
Сокольский	2,31	2,30	2,34	2,24	1,04	1,00	0,99	1,01	0,67	0,98	0,70	0,88
Сямженский	0,41	0,40	0,39	0,40	0,87	1,06	1,12	1,07	1,26	1,33	1,19	0,64
Гарногский	0,61	0,57	0,55	0,52	0,79	0,86	0,83	0,90	0,63	0,63	0,89	0,80
Тотемский	1,04	1,07	1,09	1,10	1,26	1,06	1,16	1,06	0,80	0,88	0,75	0,72
Усть-Кубинский	0,37	0,36	0,37	0,37	0,90	0,88	0,88	0,92	3,10	0,77	0,85	0,64
Устюженский	0,86	0,84	0,82	0,76	0,87	0,90	0,88	0,86	1,67	1,19	1,14	1,69
Харовский	0,83	0,73	0,70	0,64	0,99	0,92	0,94	0,93	1,05	1,54	0,89	0,80
Чагодощенский	0,62	0,62	0,60	0,55	1,17	1,08	0,88	1,05	1,51	1,12	1,34	1,28
Череповецкий	1,62	1,83	1,87	1,95	1,07	1,04	1,08	1,20	0,13	0,63	0,70	0,64
Шекснинский	1,39	1,49	1,58	1,44	1,16	1,14	1,12	1,02	0,92	0,60	0,30	0,56

Продолжение таблицы

Муниципальный район	Обеспеченность населения врачами и средним медицинским персоналом				Обеспеченность детей местами в дошкольных образовательных учреждениях				Уровень развития по показателям социального блока			
	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год
Бабаевский	1,17	1,18	1,27	1,19	1,42	1,31	1,16	1,36	0,97	1,10	1,05	1,13
Бабушкинский	0,94	1,03	1,13	1,16	1,40	0,90	0,95	1,50	0,75	0,80	0,83	0,88
Белозерский	0,95	1,05	1,03	1,05	1,50	1,10	1,08	1,37	1,04	1,02	1,13	0,99
Вашкинский	1,17	1,32	1,39	1,26	1,40	1,11	1,44	1,89	0,92	0,95	1,06	0,95
Великоустюгский	1,48	1,66	1,68	1,92	1,08	1,04	1,04	1,18	1,36	1,47	1,47	1,41
Верховажский	0,80	0,88	0,99	1,02	1,33	1,00	1,00	1,35	0,75	0,86	0,91	0,94
Вожегодский	1,02	0,90	0,94	0,90	1,15	1,13	1,01	1,54	0,96	0,99	0,87	0,96
Вологодский	0,71	0,61	0,62	0,69	1,57	1,12	1,02	1,32	1,24	1,17	1,14	1,14
Вытегорский	0,97	0,77	0,65	0,75	1,34	0,80	0,83	1,21	1,02	0,96	0,88	1,09
Грязовецкий	0,66	0,71	0,74	0,64	1,38	0,96	0,96	1,23	1,19	1,15	1,09	0,98
Кадуйский	0,90	0,77	0,59	0,66	1,35	0,98	1,02	1,31	1,03	0,96	0,94	0,99
Кирилловский	1,08	1,12	0,94	0,90	1,45	1,07	1,02	1,22	0,94	1,05	0,97	0,95
Кичм.-Городецкий	0,98	1,12	1,20	1,28	1,26	0,92	1,03	1,46	0,80	0,87	0,96	0,99
Междуреченский	1,00	1,03	0,94	0,95	1,96	0,92	0,93	1,58	0,92	0,88	0,91	0,89
Никольский	1,09	1,07	1,17	1,11	1,33	0,93	1,02	1,51	0,89	0,90	0,98	1,01
Нюксенский	1,12	1,02	1,02	1,05	1,47	1,02	1,25	1,34	0,87	0,93	1,04	0,94
Сокольский	1,27	1,09	1,00	1,00	1,32	0,98	1,01	1,52	1,25	1,27	1,20	1,24
Сямженский	1,08	1,15	1,22	1,02	1,43	1,27	0,90	1,57	0,93	1,04	0,96	0,85
Тарногский	1,07	1,28	1,29	1,22	1,60	0,96	1,12	1,52	0,85	0,86	0,93	0,91
Тотемский	0,98	1,05	0,99	0,95	1,07	1,09	1,00	1,35	0,97	1,02	0,99	0,96
Усть-Кубинский	1,03	1,07	1,04	1,04	1,33	1,08	1,02	1,37	1,27	0,83	0,82	0,79
Устюженский	0,87	0,89	0,92	0,96	1,33	0,92	1,02	1,24	1,05	0,94	0,95	1,03
Харовский	0,91	0,92	0,91	0,92	0,93	0,94	1,07	1,36	0,89	1,01	0,89	0,85
Чагодощенский	1,10	0,90	0,89	0,97	1,45	0,95	1,24	1,33	1,09	0,93	0,98	0,96
Череповецкий	0,74	0,52	0,52	0,46	2,09	1,35	1,33	1,48	1,01	1,07	1,09	1,06
Шекснинский	0,91	0,88	0,91	0,96	1,29	0,84	0,97	1,20	1,06	0,98	0,97	0,97

Продолжение таблицы

Муниципальный район	Объем промышленного производства				Объем продукции сельского хозяйства				Инвестиции в основной капитал				Количество организаций и индивидуальных предпринимателей			
	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год
Бабаевский	0,47	0,11	0,49	0,34	0,63	0,35	0,30	0,15	0,38	0,19	0,61	1,21	0,77	0,94	0,98	0,90
Бабушкинский	0,09	0,03	0,08	0,09	0,57	0,35	0,29	0,17	0,31	0,05	0,09	0,11	0,39	0,68	0,56	0,55
Белозерский	0,67	0,49	0,64	0,76	0,39	0,31	0,22	0,18	1,05	0,30	1,03	0,26	0,69	0,71	0,70	0,63
Вашкинский	0,24	0,04	0,14	0,13	0,28	0,15	0,13	0,13	1,09	0,12	0,19	1,29	0,26	0,42	0,38	0,28
Великоустюгский	2,27	2,49	2,61	1,81	1,11	1,07	1,10	1,16	1,77	1,28	1,52	3,05	4,14	3,10	3,13	2,91
Верховажский	0,19	0,16	0,35	0,30	0,70	0,62	0,63	0,60	0,24	0,29	0,38	0,29	0,61	0,57	0,56	0,57
Вожегодский	0,45	0,13	0,30	0,30	0,50	0,31	0,23	0,15	0,76	0,64	0,20	0,20	0,44	0,47	0,50	0,49
Вологодский	0,84	0,51	1,90	1,44	6,05	7,38	7,25	7,79	3,53	3,33	1,99	1,33	3,15	2,12	2,47	3,18
Вытегорский	1,42	0,82	1,74	1,90	0,42	0,21	0,18	0,13	3,72	2,61	1,27	1,23	0,79	1,03	1,01	0,92
Грязовецкий	1,20	0,40	2,73	3,66	1,86	2,27	3,27	4,27	1,65	1,25	3,46	3,12	2,01	1,22	1,21	1,14
Кадуйский	7,61	4,14	3,22	1,88	0,38	0,27	0,24	0,23	0,73	2,39	4,31	0,76	1,17	0,92	0,89	0,77
Кирилловский	0,18	0,18	0,31	0,21	0,68	0,54	0,65	0,65	0,58	0,20	1,43	0,83	0,54	0,67	0,61	0,58
Кичм.-Городецкий	0,33	0,01	0,11	0,08	0,72	0,51	0,50	0,41	0,40	0,08	0,23	0,13	0,51	0,65	0,58	0,63
Междуреченский	0,10	0,05	0,11	0,10	0,30	0,23	0,28	0,28	0,14	0,26	0,18	0,17	0,28	0,35	0,27	0,22
Никольский	0,18	0,05	0,19	0,23	0,90	0,72	0,68	0,52	0,49	0,37	0,24	0,14	0,79	0,79	0,68	0,75
Нюксенский	0,08	0,01	0,45	0,26	0,40	0,18	0,16	0,14	0,24	0,27	1,30	0,70	0,29	0,45	0,43	0,39
Сокольский	3,48	5,89	3,59	3,94	0,89	0,91	0,73	0,58	2,46	2,29	1,23	2,45	1,67	2,22	2,29	2,29
Сямженский	0,13	0,04	0,43	0,68	0,37	0,17	0,13	0,13	0,17	0,09	0,21	0,08	0,44	0,52	0,48	0,42
Тарногский	0,30	0,04	0,08	0,05	0,66	0,48	0,53	0,64	0,29	0,21	0,06	0,15	0,40	1,00	0,87	0,84
Тотемский	0,85	0,51	0,88	0,83	0,88	0,83	0,99	1,22	0,84	0,86	1,25	1,24	0,65	1,07	1,18	1,01
Усть-Кубинский	0,04	0,03	0,05	0,05	0,43	0,40	0,31	0,20	0,26	0,20	0,20	0,04	0,32	0,35	0,35	0,39
Устюженский	0,25	0,23	0,36	0,11	0,82	0,86	0,95	1,04	0,34	0,22	0,15	0,08	0,88	0,88	0,87	0,92
Харовский	0,82	0,53	0,78	0,73	0,45	0,32	0,27	0,25	0,35	1,17	0,21	0,16	0,63	1,05	0,77	0,65
Чагодошненский	0,87	3,17	0,64	0,97	0,36	0,24	0,29	0,38	1,37	2,53	0,17	0,22	0,36	0,58	0,52	0,52
Череповецкий	1,22	1,41	1,59	1,15	3,40	4,14	3,31	2,32	1,98	0,78	1,31	3,66	3,08	1,91	2,21	2,57
Шекснинский	1,75	4,54	2,25	4,00	1,85	2,19	2,40	2,29	0,84	4,03	2,80	3,12	0,73	1,31	1,50	1,46

Продолжение таблицы

Муниципальный район	Ввод в действие жилых домов				Оборот розничной торговли				Объем платных услуг населению				Уровень развития по показателям экономического блока			
	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год	2000 год	2010 год	2015 год	2022 год
Бабаевский	0,19	0,46	0,78	0,53	0,90	0,96	0,84	1,08	1,30	1,27	0,84	0,81	0,66	0,61	0,69	0,72
Бабушкинский	0,50	0,26	0,44	0,22	0,57	0,54	0,56	0,47	0,36	0,47	0,28	0,33	0,40	0,34	0,33	0,28
Белозерский	2,04	0,73	0,57	0,45	0,80	0,81	0,79	0,69	0,68	0,84	0,65	0,31	0,90	0,60	0,66	0,47
Вашкинский	0,42	0,22	0,25	0,11	0,37	0,28	0,31	0,43	0,29	0,27	0,13	0,19	0,42	0,21	0,22	0,37
Великоустюгский	1,11	2,72	1,95	1,15	2,85	3,10	3,26	2,52	3,91	3,23	4,36	2,27	2,45	2,43	2,56	2,12
Верховажский	0,70	0,61	0,65	0,61	0,48	0,54	0,50	0,46	0,29	0,20	0,21	0,33	0,46	0,43	0,47	0,45
Вожегодский	0,28	0,62	0,44	0,14	0,69	0,68	0,65	0,51	0,66	0,29	0,51	0,53	0,54	0,45	0,40	0,33
Вологодский	2,09	2,97	4,44	7,66	1,55	1,67	1,69	1,47	2,99	2,72	2,57	2,03	2,89	2,96	3,19	3,56
Вытегорский	1,45	0,64	1,12	0,77	1,67	1,41	1,21	1,53	1,05	0,97	0,88	0,63	1,50	1,10	1,06	1,02
Грязовецкий	1,35	1,41	0,92	1,20	1,67	1,82	2,04	1,71	1,52	1,90	1,66	1,42	1,61	1,47	2,18	2,36
Кадуйский	1,30	1,46	0,91	0,58	0,79	0,73	0,78	0,80	1,13	0,78	0,91	1,44	1,87	1,53	1,61	0,92
Кирилловский	0,56	1,52	1,39	0,73	1,02	0,96	1,01	1,07	0,72	1,28	1,12	0,65	0,61	0,76	0,93	0,67
Кичм.-Городецкий	0,52	0,53	0,73	0,19	1,03	0,86	0,84	0,61	0,35	0,16	0,26	0,28	0,55	0,40	0,46	0,33
Междуреченский	0,37	0,10	0,23	0,07	0,27	0,23	0,22	0,13	0,26	0,24	0,16	0,14	0,25	0,21	0,21	0,16
Никольский	0,97	0,78	0,97	0,39	0,96	1,07	1,06	0,98	0,39	0,56	0,47	0,46	0,67	0,62	0,61	0,50
Нюксенский	0,14	0,73	0,38	0,32	0,38	0,48	0,47	0,46	0,41	0,34	0,36	0,31	0,28	0,35	0,51	0,37
Сокольский	2,59	0,29	0,96	0,61	1,75	2,42	2,34	3,23	2,22	3,75	2,55	2,47	2,15	2,54	1,95	2,22
Сямженский	0,72	0,25	0,30	0,10	0,45	0,42	0,37	0,63	0,32	0,23	0,24	0,24	0,37	0,25	0,31	0,33
Тарногский	0,86	0,58	0,92	0,33	0,65	0,61	0,56	0,62	0,44	0,20	0,24	0,27	0,51	0,45	0,46	0,41
Тотемский	1,72	1,93	0,85	0,54	1,55	1,26	1,19	1,36	1,07	1,82	1,23	0,72	1,08	1,18	1,08	0,99
Усть-Кубинский	0,64	0,46	0,53	0,96	0,33	0,31	0,30	0,20	0,36	0,27	0,31	0,23	0,34	0,29	0,29	0,30
Устюженский	1,00	0,45	0,96	0,39	0,73	0,66	0,73	0,82	0,87	0,97	0,81	0,45	0,70	0,61	0,69	0,55
Харовский	0,68	0,60	0,45	0,21	0,72	0,88	0,84	0,51	0,70	0,71	0,70	0,28	0,62	0,75	0,57	0,40
Чагодошенский	0,77	0,79	0,31	0,35	1,00	0,52	0,55	0,89	0,63	0,27	0,81	0,34	0,77	1,16	0,47	0,53
Череповецкий	1,79	2,93	3,53	6,04	1,85	1,49	1,50	1,13	1,63	1,26	2,22	7,59	2,14	1,99	2,24	3,49
Шекснинский	1,22	2,00	1,03	1,35	0,97	1,26	1,39	1,69	1,44	1,00	1,51	1,27	1,26	2,33	1,84	2,17

Источник: составлено автором

Государственные программы в Вологодской области

Государственная программа	Финансирование, млн руб.	Доля госпрограммы, %
I. Формирование пространства для жизни		
Государственная программа «Формирование современной городской среды на 2018–2024 годы»	6 345,9	0,8
Государственная программа «Развитие здравоохранения Вологодской области» на 2021–2025 годы	119 611,4	14,6
Государственная программа «Развитие физической культуры и спорта в Вологодской области на 2021–2025 годы»	11 596,6	1,4
Государственная программа «Социальная поддержка граждан в Вологодской области на 2021–2025 годы»	142 124,7	17,3
Государственная программа «Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и создание благоприятных условий проживания на 2021–2025 годы»	23 813,7	2,9
Государственная программа «Обеспечение профилактики правонарушений, безопасности населения и территории Вологодской области в 2021–2025 годах»	8 818,4	1,1
II. Формирование пространства для развития		
Государственная программа «Развитие образования Вологодской области на 2021–2025 годы»	124 368,3	15,1
Государственная программа «Трудовые ресурсы, занятость населения и безопасный труд» на 2021–2025 годы»	6 089,6	0,7
Государственная программа «Экономическое развитие Вологодской области на 2021–2025 годы»	24 488,1	3,0
Государственная программа «Создание условий для развития гражданского общества и потенциала молодежи в Вологодской области на 2021–2025 годы»	1 147,0	0,1
Государственная программа «Развитие агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Вологодской области на 2021–2025 годы»	11 989,3	1,5
Государственная программа «Развитие культуры, туризма и архивного дела Вологодской области на 2021–2025 годы»	11 402,8	1,4
Государственная программа «Наследие Вологодчины (на 2018–2025 годы)»	1 196,5	0,1
Государственная программа «Информационное общество - Вологодская область (2021–2030 годы)»	96 670,0	11,8
III. Формирование пространства эффективности		
Государственная программа «Дорожная сеть и транспортное обслуживание в 2021–2025 годах»	148 457,5	18,1
Государственная программа «Развитие топливно-энергетического комплекса и коммунальной инфраструктуры на территории Вологодской области на 2021–2025 годы»	9 518,5	1,2
Государственная программа «Охрана окружающей среды, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов на 2021–2025 годы»	6 413,1	0,8

Государственная программа	Финансирование, млн руб.	Доля госпрограммы, %
Государственная программа «Развитие лесного комплекса Вологодской области на 2021–2025 годы»	5 137,9	0,6
Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий Вологодской области на 2021–2025 годы»	2 936,8	0,4
Государственная программа «Совершенствование системы управления и распоряжения земельно-имущественным комплексом области на 2021–2025 годы»	1 717,3	0,2
Государственная программа «Совершенствование государственного управления в Вологодской области на 2021–2025 годы»	7 982,1	1,0
Государственная программа «Управление региональными финансами Вологодской области на 2021–2025 годы»	49 111,6	6,0
Итого	820 937,2	100
Источник: составлено автором		

Налоговые льготы, установленные в Вологодской области

Налоговая льгота	Ставка налога	Описание
Пониженная ставка налога на прибыль организаций	13,5%	Применяется в отношении следующих организаций ¹ : 1) предприятия легкой промышленности; 2) предприятий и организаций стекольной промышленности; 3) для специализированных протезно-ортопедических предприятий и др.
Пониженные ставки по УСН для IT-сферы	1% на «доходы» 5% на «доход минус расход»	Применяется в отношении: 1) организаций, состоящих в реестре аккредитованных ИТ-компаний; 2) для организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою деятельность по ряду ОКВЭД (62.01, 62.02, 62.02.1, 62.02.4, 62.03.13, 62.09, 63.11.1)
Льготный налог на имущество организаций на территории административных центров муниципальных и городских округов (районов)	от 20% до 50%	Применяется в отношении организаций: 1) применяющих УСН по объектам недвижимости, облагаемым по кадастровой стоимости, находящимся на территории административных центров муниципальных округов (районов) и на территориях городских округов – 50% исчисленной суммы налога в 2023-2024 гг.; 2) применяющих УСП по объектам недвижимости, облагаемым по кадастровой стоимости, находящимся на территориях муниципальных округов (районов) – 20% исчисленной суммы налога в 2023-2024 гг.
Пониженные ставки по УСН	2% на «доходы» 5% на «доход минус расход»	Применяется для организаций в области туризма, культуры, искусства, спорта, питания и др. ¹
Пониженные ставки по УСН в сфере производства	4% на «доходы» 10% на «доход минус расход»	Применяется в отношении организаций, которые соответствуют следующим требованиям: 1) субъект МСП осуществляет свою деятельность на территории Вологодской области; 2) состоит в реестре МСП; 3) осуществляет свою деятельность по ряду ОКВЭД (03.2, 10, 11, 13, 14, 16, 17 и др.) 4) доля дохода от льготированной деятельности составляет не менее 50% в общем объеме доходов и др. ¹
Пониженные ставки по УСН для социального предпринимательства	2% на «доходы» 5% на «доход минус расход»	Применяется в отношении: 1) индивидуальных предпринимателей, являющихся инвалидами и осуществляющих предпринимательскую деятельность без привлечения работников, признанных социальным; 2) социальных предприятий
Нулевая ставка НДС	0%	Производится при реализации услуг по предоставлению мест для временного проживания в гостиницах и иных средствах размещения, в т.ч. включенных в реестр объектов туристской индустрии

Налоговая льгота	Ставка налога	Описание
Налоговые преференции для физических лиц, планирующих открывать свое дело	0%	1) применяется для индивидуальных предпринимателей, находящихся на патентной системе налогообложения; 2) индивидуальный предприниматель зарегистрирован впервые после 01.01.2021 г.; 3) нулевая налоговая ставка применяется со дня государственной регистрации не более 2 налоговых периодов в пределах 2 календарных лет
Налоговые льготы на имущество для владельцев объектов культурного наследия	0%	1) собственник объекта культурного наследия регионального значения; 2) объект включен в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов России; 3) предоставляется на 5 лет; 4) сумма вложений на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия – от 500 тыс. руб.; 5) сумма налоговой льготы не превышает сумму вложений
Освобождение от уплаты транспортного налога	0%	Применяется в отношении: 1) предприятий лечебно-производственных государственных предприятий; предприятий, индивидуальных предпринимателей, глав крестьянских (фермерских) хозяйств, членов таких хозяйств, занятых производством сельскохозяйственной продукции и др.; 2) в отношении налогоплательщика не введена процедура банкротства; 3) за налоговый период отсутствует недоимка по налогам
Освобождение от налога на имущество организаций	0%	Применяется в отношении: 1) производителей сельскохозяйственной продукции; 2) организаций воздушного транспорта; 3) объектов торговли площадью не более 200 кв. м организаций розничной торговли, ведущих деятельность в сельской местности и применяющих УСН
Налоговые преференции участникам Приоритетных инвестиционных проектов		Для новых организаций с объемом инвестиций более 50 млн руб.: 1) налог на имущество, создаваемое или приобретаемое для реализации приоритетного инвестиционного проекта: – 0% на первые 3 года реализации проекта; – 50% от суммы налога в 4 и 5 году реализации проекта; 2) освобождение от транспортного налога на срок от 3 до 5 лет в зависимости от объема инвестиций; 3) налог на прибыль: – до 13,5% – в зависимости от объема инвестиций, срок от 3 до 6 лет; – инвестиционный налоговый вычет при инвестициях не менее 20 млн руб. Для действующих организаций: 1) налог на имущество при модернизации, реконструкции имущества организаций: – 0% на 3–6 лет для проектов до 100 млн руб.; – 0–1,5% на 5–8 лет для проектов более 100 млн руб. 2) налог на прибыль: – до 13,5% – в зависимости от объема инвестиций, срок от 3 до 6 лет; – инвестиционный налоговый вычет при инвестициях не менее 20 млн руб.
1. Полный перечень организаций, в отношении которых применяется налоговая льгота, представлен на официальном сайте АНО «Мой бизнес». Источник: составлено автором по данным официального сайта Агентства развития предпринимательства и инвестиций Вологодской области АНО «Мой бизнес» URL: https://mb35.ru/ (дата обращения: 15.04.2024)		

Место стратегии пространственного развития региона в системе документов стратегического планирования региона
(источник: составлено автором)



**Ранги муниципальных образований Вологодской области по показателям
уровня социально-экономического развития в 2022 году**

Муниципальный район	1 ¹	РАНГ	2	РАНГ	3	РАНГ	4	РАНГ	5	РАНГ	6	РАНГ	СУММА РАНГОВ
Бабаевский	54 698	4	1,7	23	1 667,9	9	350,9	8	2 187,2	14	268,8	22	80
Бабушкинский	41 829	21	1,0	8	733,0	21	143,0	17	564,5	23	305,8	20	110
Белозерский	44 120	14	1,6	20	1 071,1	15	136,6	18	4 879,8	11	327,2	19	97
Вашкинский	40 754	22	1,2	13	663,0	24	82,5	25	826,4	20	241,8	24	128
Великоустюгский	43 262	16	1,1	11	3 904,0	2	988,2	3	11 524,7	6	2 128,8	6	44
Верховажский	43 767	15	1,4	15	713,0	22	144,1	16	1 946,5	15	1 102,1	10	93
Вожегодский	45 281	13	1,4	15	789,8	19	228,6	12	1 946,0	16	278,0	21	96
Вологодский	47 578	11	0,5	1	2 267,9	6	880,6	4	9 169,8	7	14 358,4	1	30
Вытегорский	53 142	6	2,0	25	2 371,1	5	274,3	11	12 112,5	4	233,8	26	77
Грязовецкий	53 685	5	0,8	3	2 652,8	3	616,8	6	23 364,3	3	7 872,5	2	22
Кадуйский	61 821	1	1,5	19	1 234,5	14	626,5	5	11 987,8	5	422,4	17	61
Кирилловский	42 032	19	1,7	23	1 661,4	10	283,1	10	1 333,2	19	1 194,1	8	89
Кичм.-Городецкий	37 574	25	1,4	15	937,8	18	121,7	21	521,9	24	762,1	13	116
Междуреченский	38 848	24	1,6	20	194,3	26	61,1	26	651,2	22	517,3	15	133
Никольский	37 432	26	1,4	15	1 524,2	11	200,6	13	1 481,9	18	955,7	12	95
Нюксенский	58 034	2	1,3	14	709,4	23	136,0	19	1 683,1	17	255,5	23	98
Сокольский	46 836	12	1,1	11	5 001,1	1	1 075,6	2	25 125,5	2	1 074,0	11	39
Сямженский	49 754	7	0,8	3	970,8	16	104,3	23	4 329,6	13	236,3	25	87
Тарногский	42 001	20	1,0	8	967,1	17	116,5	22	294,0	26	1 179,2	9	102
Тотемский	49 436	8	0,9	7	2 101,7	7	310,9	9	5 299,5	10	2 247,5	5	46
Усть-Кубинский	42 808	18	0,8	3	309,6	25	100,5	24	322,4	25	366,5	18	113
Устюженский	40 220	23	2,1	26	1 272,5	13	196,9	14	725,5	21	1 909,4	7	104
Харовский	43 162	17	1,0	8	786,2	20	123,0	20	4 643,8	12	467,3	16	93
Чагодощенский	48 671	9	1,6	20	1 382,3	12	149,7	15	6 163,7	9	706,8	14	79
Череповецкий	56 075	3	0,8	3	1 752,8	8	3 297,2	1	7 346,9	8	4 268,7	3	26
Шекснинский	47 585	10	0,7	2	2 610,0	4	552,0	7	25 521,5	1	4 221,2	4	28

1 – заработная плата работников организаций, тыс. руб.; 2 – уровень зарегистрированной безработицы, %; 3 – оборот розничной торговли, млн руб.; 4 – объем платных услуг населению, млн руб.; 5 – объем промышленного производства, млн руб.; 6 – объем продукции сельского хозяйства, млн руб.

Источник: составлено автором по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области. URL: <https://www.vologdastas.gks.ru> (дата обращения: 15.02.2024)

**Ранги муниципальных образований Вологодской области по блоку показателей
уровня обеспеченности внутренними ресурсами в 2022 году**

Муниципальный район	1 ¹	РАНГ	2	РАНГ	3	РАНГ	4	РАНГ	5	РАНГ	6	РАНГ	СУММА РАНГОВ
Бабаевский	19 014	9	53,4	10	2 167,4	10	6 762,9	11	28,5	12	42,3	18	70
Бабушкинский	9 641	21	48,7	25	192,0	23	254,7	24	25,8	18	52,7	11	122
Белозерский	13 492	16	51,0	22	468,1	15	5 245,5	13	25,6	19	40,9	19	104
Вашкинский	6 148	25	45,9	26	2 304,1	7	739,7	21	29,6	10	20,2	26	115
Великоустюгский	49 825	2	53,5	9	5 438,0	4	13 096,0	6	24,7	21	77,3	4	46
Верховажский	12 561	18	51,4	19	524,6	14	764,9	20	31,2	9	44,7	15	95
Вожегодский	13 814	15	55,0	6	361,6	17	929,6	19	27,3	15	45,2	14	86
Вологодский	52 745	1	55,1	5	2 379,9	6	13 243,5	5	34,6	3	137,8	1	21
Вытегорский	22 200	7	53,6	8	2 200,1	9	6 159,5	12	31,7	8	32,4	23	67
Грязовецкий	32 078	5	55,3	4	5 565,0	2	23 647,5	2	32,0	7	93,1	3	23
Кадуйский	16 512	11	53,4	11	1 349,3	12	22 676,5	3	33,4	5	24,6	24	66
Кирилловский	14 088	14	52,4	15	1 484,8	11	1 643,5	15	35,1	2	48,2	12	69
Кичм.-Городецкий	14 475	13	52,2	17	239,3	22	321,8	22	25,2	20	75,2	5	99
Междуреченский	4 918	26	52,6	14	300,6	18	1 600,9	16	26,9	16	39,2	20	110
Никольский	18 845	10	56,4	2	250,9	21	1 156,2	18	23,2	23	72,6	6	80
Нюксенский	8 521	22	51,2	21	1 243,9	13	7 998,2	10	29,1	11	36,3	21	98
Сокольский	45 129	3	55,8	3	4 370,2	5	17 284,0	4	26,1	17	57,2	9	41
Сямженский	8 049	23	53,3	12	135,7	25	1 243,4	17	34,2	4	42,6	17	98
Тарногский	10 460	20	49,1	24	267,8	20	86,4	25	19,9	26	72,3	7	122
Тотемский	22 064	8	54,8	7	2 210,4	8	27 901,5	1	28,1	13	47,1	13	50
Усть-Кубинский	7 373	24	50,7	23	79,3	26	316,4	23	19,9	25	35,5	22	143
Устюженский	15 333	12	52,2	16	139,4	24	79,8	26	23,8	22	56,5	10	110
Харовский	12 976	17	51,8	18	279,4	19	2 506,9	14	20,4	24	43,2	16	108
Чагодощенский	11 110	19	51,3	20	386,3	16	9 299,2	8	27,7	14	20,3	25	102
Череповецкий	39 222	4	52,8	13	6 530,3	1	12 971,1	7	32,5	6	117,5	2	33
Шекснинский	29 037	6	57,4	1	5 564,1	3	9 060,9	9	36,6	1	68,5	8	28

1 – численность населения, чел.; 2 – доля населения трудоспособного возраста, %; 3 – объем инвестиций в основной капитал, млн руб.; 4 – наличие основных фондов, млн руб.; 5 – доля собственных доходов в общей сумме доходов местного бюджета, %; 6 – земельная площадь сельхозугодий, га

Источник: составлено автором по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Вологодской области URL: <https://www.vologdastas.gks.ru> (дата обращения: 15.02.2024)

Матричная группировка муниципальных образований Вологодской области по уровню социально-экономического развития и уровню обеспеченности внутренними ресурсами в 2022 году

Уровень обеспеченности внутренними ресурсами	Уровень социально-экономического развития				
	Высокий [22-44,2]	Выше среднего (44,2–66,4]	Средний (66,4–88,6]	Ниже среднего (88,6–110,8]	Низкий (110,8–133]
Высокий [21-45,4]	Вологодский район Грязовецкий район Сокольский район Череповецкий район Шекснинский район	Тотемский район	–	–	–
Выше среднего (45,4–69,8]	Великоустюгский район	Кадуйский район	Вытегорский район	Кирилловский район	–
Средний (69,8–94,2]	–	–	Бабаевский район	Вожегодский район	–
Ниже среднего (94,2–118,6]	–	–	Нюксенский район Сямженский район Чагодощенский район	Белозерский район Верховажский район Никольский район Устюженский район Харовский район	Вашкинский район Кичменгско-Городецкий район Междуреченский район
Низкий (118,6–143]	–	–	–	Бабушкинский район Тарногский район	Усть-Кубинский район

Источник: составлено автором.

Условные обозначения:

	зона развитых муниципальных районов
	зона развитых муниципальных районов с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами
	зона отстающих муниципальных районов с высоким уровнем обеспеченности внутренними ресурсами
	зона отстающих муниципальных районов с недостаточным уровнем обеспеченности внутренними ресурсами
	зона проблемных муниципальных районов