

Тема 86.2. Методология и практика управления развитием локальных территорий

1. Проект «Внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация и механизм ее преодоления»

Срок начала и окончания научного проекта: январь 2014 г. – ноябрь 2014 г.

Выполненные этапы.

1. Обобщены теоретико-методологических аспектов исследования внутрирегиональной социально-экономической дифференциации.

2. Разработана методика и проведена оценка уровня и дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области.

3. Исследованы тенденции и выявлены проблем функционирования института местного самоуправления (на основе опроса глав муниципальных образований Вологодской области).

4. Определены направления и разработан организационно-экономический инструментальный механизма управления процессом снижения внутрирегиональной дифференциации

Актуальность выполненных исследований.

Одной из важнейших задач экономического регулирования на региональном уровне является преодоление неравномерности социально-экономического развития муниципальных образований. При этом необходимо обеспечить необходимые стандарты качества жизни населения во всех территориальных образованиях региона. Уровень различий по основным параметрам социально-экономического развития муниципальных образований выше, чем среди субъектов РФ. Усиление неравномерности развития приводит к наличию проблемных территорий, для которых необходимы специальные меры поддержки, к значительному неравенству уровня жизни населения и миграции населения в более благоприятные территории, «угасанию» развития и «вымиранию» целых населённых пунктов. Поэтому признавая наличие дифференциации как факт, необходимо более подробно рассмотреть её глубину и масштабы, причины сложившихся различий в уровне социально-экономического развития территорий, определить методы преодоления чрезмерного неравенства и его негативных последствий. Вместе с тем конкретные механизмы и инструменты по активизации развития муниципалитетов с разным уровнем развития, а также институциональные механизмы снижения дифференциации и преодоления

негативных её последствий, на наш взгляд, разработаны недостаточно. Кроме того, необходимо исследование особенностей и проблем муниципального уровня управления (института местного самоуправления). Эти обстоятельства обуславливают актуальность выбранной темы.

Основные результаты, полученные в ходе выполнения этапа. Выделить основные результаты исследований, выполняемых в рамках программ и заказов государственных органов и субъектов регионального управления.

1. Исследованы сущность, содержание, причины, факторы, последствия дифференциации территорий. Обобщены основные методологические подходы к анализу и оценке территориальной социально-экономической дифференциации и уровня развития муниципальных образований, а также мировой и российский опыт управления процессом снижения и преодоления последствий дифференциации социально-экономического развития территорий.

Определено, что объективность неравенства ресурсов, условий и возможностей развития различных регионов приводит к территориальному неравенству (дифференциации) – явлению, обусловленному множеством факторов природно-географического, экономического и политического характера, выражающемся в значительных разрывах по основным параметрам социально-экономического развития стран, регионов и муниципальных образований.

Определено, что для оценки уровня и масштабов (глубины) дифференциации по основным параметрам социально-экономического развития территорий большинством ученых предлагается использовать статистические показатели, применяемые для исследования вариации.

Установлено, что в целях разработки и реализации дифференцированных мер и инструментов государственной поддержки (внутрирегиональной со стороны субъекта РФ по отношению к муниципальным образованиям), а также специфических особенностей и самой местной социально-экономической политики возникает необходимость выделения (группировки) территорий (административно-территориальных образований) со сходным потенциалом, особенностями и тенденциями социально-экономического развития. Как для регионов, так и для муниципальных образований учеными разработано множество методик, позволяющих оценить их уровень социально-экономического развития, их потенциал, конкурентоспособность, инвестиционную привлекательность, качество жизни населения. Основные отличия в них заключаются в составе применяемых показателей и математическим аппаратом их агрегирования в

интегральный.

Обосновано, что целенаправленная политика по снижению территориальной дифференциации, подкрепленная конкретными механизмами, в настоящее время в России отсутствует, однако такая задача ставится в ряде стратегических и программных документах. Установлено, что для преодоления тенденций усиления дифференциации, неравномерности развития территорий и снижения ее уровня в мировой и российской практике существуют два основных подхода: политика «выравнивания» и политика «активизации развития территорий». Первый заключается, прежде всего, в выравнивании уровня бюджетной обеспеченности различных территорий для обеспечения выполнения органами власти всех возложенных на них функций и вопросов; в обеспечении равных условий и возможностей для экономического развития; в предоставлении социальных трансфертов населению для поддержания сравнительно равных условий и качества жизни населения. Второй предусматривает различные меры государственной поддержки «полюсов, точек, локомотивов роста» и территорий с высоким уровнем и потенциалом развития, активизация развития которых будет оказывать позитивное влияние и на соседние территории, или поддержки отстающих, депрессивных территорий для недопущения дальнейшей их деградации.

2. Разработан методический подход к оценке уровня и дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований.

Для оценки уровня и величины дифференциации по основным параметрам социально-экономического развития территорий предложено использовать статистические показатели, применяемые для исследования вариации: среднее (средневзвешенное) значение показателя; размах вариации; среднее квадратическое (стандартное) отклонение; коэффициент размаха вариации; коэффициент вариации, а также индекс Тейла.

Для оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований и их типологизации предложено использовать метод многомерного сравнительного анализа. Проведена апробация на материалах Вологодской области ряда методологических подходов к оценке уровня социально-экономического развития муниципальных образований, пространственной дифференциации территорий.

3. Установлено, что особенностями внутрирегиональной дифференциации в Вологодской области в 1991-2012 годах являются значительная неравномерность (разрывы между «худшими» и «лучшими» территориями составляют десятки и сотни раз) территорий Вологодской области по большинству параметров социально-экономического развития,

обусловленная разными условиями и возможностями их развития, разной адаптацией к рыночным условиям хозяйствования, спецификой политики федеральных и региональных властей. В области сложился асимметричный тип развития районов области, который характеризуется тем, что территории-лидеры улучшают свое положение по ключевым показателям развития относительно средних значений, а отстающие районы ухудшают своё положение относительно средних значений и лучших районов. Усиливается концентрация производства и инвестиций в гг. Вологде и Череповце и 5-6 прилегающим к ним районам, что приводит к ограничению возможностей и перспектив развития периферийных районов.

Наблюдается существенное отставание районов от 2 крупнейших городов области по уровню и качеству жизни населения, двукратный разрыв по уровню оплаты труда среди районов области. Кроме того, отмечается значительный миграционный отток населения из районов с низкими значениями по основным параметрам социально-экономического развития, что приводит к «вымиранию» целых населённых пунктов, деградации поселенческой сети, обострению кадровой проблемы в районах. Это является главными негативными последствиями усиления дифференциации территорий региона по уровню социально-экономического развития.

Апробация различных методологических подходов к оценке уровня социально-экономического развития муниципальных образований позволяет утверждать, что в течение всего исследуемого периода (2000-2012 г.) к стабильно «благополучным» территориям (располагающимися в интегральном рейтинге не ниже 10 места) относились Чагодощенский, Кадуйский, Шекснинский, Вологодский, Великоустюгский, Грязовецкий, Сокольский районы. Стабильными «аутсайдерами» (располагающимися ниже 18 места в рейтинге) являются Бабушкинский, Никольский и Сямженский районы. Немногим лучше ситуация также в Вожегодском, Верховажском, Вашкинском и Кичменгско-Городецком районах. То есть все методические подходы показывают примерно одинаковую картину в развитии районов области: уровень социально-экономического развития и качества жизни выше среднего характерен для территорий, «тяготеющих» к формирующейся агломерации «Вологда-Череповец». С удалением от областного центра отмечается тенденция к сокращению уровня социально-экономического развития муниципальных районов.

Анализ действий, предпринимаемых органами власти Вологодской области по развитию муниципальных образований в последние годы, свидетельствует об отсутствии на должном уровне комплексного и системного подхода к развитию территорий региона с учетом специфики,

потенциала и условий их развития, выравниванию уровня и возможностей развития.

4. По результатам ежегодных опросов глав муниципальных образований Вологодской области выявлены основные проблемы функционирования института местного самоуправления в регионе.

Результаты опроса свидетельствуют о том, что снижается доля глав, которые положительно оценивают результаты проводимых изменений, осуществляемых в рамках реформирования местного самоуправления: с 57% в 2006 г. до 42% в 2013 г. в районах; с 78% до 46% в городских и с 64% до 46% – в сельских поселениях.

Возможности по решению имеющихся проблем и по управлению развитием муниципального образования сокращаются. В своих ответах на это указали по итогам 2013 г. 26% глав муниципальных районов, 12% – сельских и 25% (что в 1,5 раза выше, чем в 2006 г.) – глав городских поселений. Меньше всего главы по их оценкам могут повлиять на решение проблемы безработицы и трудоустройства населения, обеспечения населения жильем, формирования и развития экономической базы в муниципальном образовании, привлечения туристов, решение проблем в ЖКХ.

Главные причины низких возможностей органов местного самоуправления и проблемы института местного самоуправления на протяжении всех 8 лет опроса глав остаются теми же:

- недостаточность финансовых ресурсов (на это указали в своих ответах в 2013 г. более 61% всех опрошенных глав);
- пассивность местного населения и отсутствие механизмов учёта балансов бизнеса, власти и населения в процессе развития территории;
- несовершенство законодательства в целом, касающегося вопросов функционирования муниципальной власти;
- недостаточно эффективное взаимодействие с органами государственной власти (бюрократические проволочки, отсутствие согласованности программных документов, направленных на развитие территории, противоречивость системы разграничения полномочий и др.);
- неуккомплектованность органов местного самоуправления квалифицированными кадрами;
- отсутствие полной и достоверной информации о муниципалитете;
- низкая эффективность региональной социально-экономической политики, проводимой Правительством области в отношении муниципальных образований.

Установлено, что изменения, инициированные в сфере местного самоуправления в 2014 г. федеральными властями (сокращение вопросов

местного значения сельских поселений, введение новых типов муниципальных образований (городской округ с внутригородским делением и внутригородской район), уточнение порядка избрания главы и представительного органа муниципального образования и др.) не направлены на повышение финансово-экономических основ муниципалитетов и разграничение (урегулирование) полномочий между уровнями власти.

Впервые в данном исследовании оценки глав муниципальных образований относительно реформы местного самоуправления, факторов и возможностей развития рассмотрены также и дифференцированно по муниципальным районам с разным уровнем развития, а также в зависимости от их стажа работы в органах МСУ (3 года и менее и более 3 лет).

5. Разработан организационно-экономический механизм управления процессом снижения внутрирегиональной дифференциации, обеспечивающий снижение масштабов и преодоление последствий внутрирегиональной дифференциации.

На основе предложенной методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований разработаны дифференцированные меры инструменты для групп территорий с разным уровнем развития, которые входят в состав организационно-экономического механизма государственной и муниципальной политики снижения внутрирегиональной дифференциации. Установлено, что, дифференцированные меры должны основываться на стратегических картах развития муниципальных районов и городских округов, а также и поселений районов, которые включаются в себя 7 специфических особенностей развития муниципалитета, 7 специфических возможностей, ресурсов развития (составляющих потенциала), 7 ключевых проблем, требующих первоочередного решения в данном году, 7 ключевых проектов, возможностей решения проблем. В качестве инструмента, который будет разрабатывать меры данной политики предложено создание Координационного совета по развитию муниципальных образований при Правительстве области. В целях повышения эффективности взаимодействия органов госвласти и органов МСУ области и согласования их взаимных интересов и роли в развитии региона предложено создание 6 управленческих округов, в каждом из которых будет назначаться представитель органов государственной исполнительной власти области.

В качестве финансового механизма решения проблемы внутрирегиональной дифференциации и реализации мероприятий в рамках организационно-экономического механизма предложено разработать и принять на уровне субъектов РФ государственную программу «Снижение

дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований, преодоление негативных её последствий и развитие местного самоуправления в регионе» (аналогичная федеральная целевая программа для субъектов РФ существовала в 2000-годах). Она предусматривает мероприятия по софинансированию приоритетных проектов в муниципалитетах (в форме субсидий муниципальным образованиям на обязательной и конкурсной основе), направленных на снижение различий в развитии муниципалитетов (инфраструктуры и социальной сферы); по поддержке местного самоуправления (местных инициатив, территориального общественного самоуправления и пр.); по подготовке и переподготовке кадров для органов местного самоуправления; по закреплению кадров на селе.

6. Разработан методический инструментарий оценки перспектив снижения дифференциации территорий, заключающийся в следующем. С помощью корреляционно-регрессионного анализа установлены наиболее значимые факторы (показатели), влияющие на некоторые последствия дифференциации территорий (рождаемость, смертность, миграционный отток населения). Установлено на основе прогноза по соответствующим регрессионным уравнениям, что при сохранении существующего тренда дифференциации по основным социально-экономическим параметрам (соотношение максимального и минимального значений показателей по районам региона) сохранится существенный миграционный отток населения из районов области (например, от 3017 до 6228 человек в 2020 году).

Для каждого из 26 районов области методом корреляционно-регрессионного анализа также определены наиболее значимые параметры, отставание соответствующей территории по которым от среднерайонных и среднеобластных значений наиболее существенно влияет на миграционный отток, показатели рождаемости и смертности.

Реализация указанных организационно-экономических инструментов будет способствовать снижению дифференциации муниципальных образований, сглаживанию её последствия, согласованию интересов и роли в развитии территорий органов власти субъектов РФ и муниципальных образований.

Научная новизна результатов и их значимость.

Новизна заключается в разработке методического инструментария оценки уровня и дифференциации социально-экономического развития территорий, что позволило разработать дифференцированные меры внутрирегиональной территориальной политики, а также методического подхода к оценке перспектив снижения дифференциации территорий и прогнозирования её последствий.

Практическая реализация научных разработок.

Практическая значимость исследования состоит в том, что его результаты могут быть использованы в работе региональных и муниципальных органов власти, служить организационно-методической основой для повышения эффективности системы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Также результаты исследования могут быть использованы при подготовке студентов по специальностям и направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Национальная экономика» при изучении ими специальных курсов.