

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2019, №5, Том 11 / 2019, No 5, Vol 11 <https://esj.today/issue-5-2019.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/07ECVN519.pdf>

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Афанасьева Е.Е., Корева О.В., Тихий В.И. Политика внутрирегионального выравнивания как составная часть региональной политики и инструмент снижения социально-экономической асимметрии внутри субъектов Федерации // Вестник Евразийской науки, 2019 №5, <https://esj.today/PDF/07ECVN519.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

**For citation:**

Afanasyeva E.E., Koreva O.V., Tikhii V.I. (2019). Intraregional alignment policy as a part of regional policy and a tool to reduce socio-economic asymmetry within the subjects of the Russian Federation. *The Eurasian Scientific Journal*, [online] 5(11). Available at: <https://esj.today/PDF/07ECVN519.pdf> (in Russian)

УДК 332.1

ГРНТИ 06.61.33

**Афанасьева Елена Евгеньевна**

ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», Орел, Россия  
Доцент кафедры «Инноватики и прикладной экономики»  
Кандидат экономических наук  
E-mail: [afanasyeva.ee@yandex.ru](mailto:afanasyeva.ee@yandex.ru)  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-9078-8641>

**Корева Ольга Владимировна**

ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», Орел, Россия  
Доцент кафедры «Инноватики и прикладной экономики»  
Кандидат экономических наук, доцент  
E-mail: [olga\\_koreva@mail.ru](mailto:olga_koreva@mail.ru)  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6394-6512>

**Тихий Владимир Иванович**

ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева», Орел, Россия  
Исполняющий обязанности заведующего кафедрой «Географии, экологии и общей биологии»  
Кандидат географических наук, доцент  
E-mail: [tikhii@yandex.ru](mailto:tikhii@yandex.ru)  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6666-588X>

## **Политика внутрирегионального выравнивания как составная часть региональной политики и инструмент снижения социально-экономической асимметрии внутри субъектов Федерации**

**Аннотация.** В настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации продолжает сохраняться значительная внутрирегиональная социально-экономическая асимметрия в развитии территорий, что препятствует динамичному устойчивому развитию региональной экономики и высокому качеству жизни проживающего в них населения. В связи с этим возникает необходимость совершенствования региональной политики территориального развития, способной сократить масштабы внутрирегиональной дифференциации территорий.

В статье на основе анализа ключевых показателей социально-экономического развития муниципальных районов Орловской области, выявлены тенденции сокращения численности

населения, инвестиций в основной капитал, незначительного роста объема отгруженных товаров собственного производства; проведен расчет показателей вариации основных параметров развития муниципалитетов области, показавший значительное усиление внутрирегиональной дифференциации территорий области; определены причины неразвитости механизма выравнивания территорий на региональном уровне, основными из которых являются отсутствие правовой базы в области управления асимметричностью развития территорий внутри субъекта РФ, субъекта и комплексной методики управления ею, специализированных целевых программ на региональном уровне; сформулированы направления формирования действенной внутрирегиональной политики, базирующейся на стимулировании развития приоритетных производств («точек роста»), реализации инвестиционных проектов в наиболее отстающих муниципальных образованиях, создании квалифицированной команды управленцев.

**Ключевые слова:** внутрирегиональная дифференциация; муниципальные образования; социально-экономическое развитие территорий; региональная политика; политика внутрирегионального выравнивания

В современных условиях в большинстве субъектов Российской Федерации существуют значительные внутрирегиональные социально-экономические различия, обусловленные множеством факторов: наличием природных ресурсов, сложившейся демографической ситуацией, геополитическими и историческими предпосылками. Эти и другие факторы обуславливают территориальную неоднородность экономического пространства страны и регионов. Ее усилению способствовал переход страны к рыночным условиям хозяйствования, который сопровождался значительным снижением роли государства в регулировании процессов пространственного территориального развития; усилением конкуренции субъектов РФ и муниципальных образований за средства инвесторов и федеральные средства поддержки развития территорий; за размещение крупных производств; привлечение квалифицированных кадров.

Вместе с тем высокая степень асимметричности в социально-экономическом развитии муниципалитетов приводит к ослаблению единства экономического пространства региона, наличию проблемных территорий, для которых необходима разработка комплекса мер поддержки, а также к значительным различиям в уровне и качестве жизни населения, к его миграции в более благоприятные территории.

В связи с этим необходимость управления внутрирегиональной дифференциацией для большинства российских регионов становится одним из актуальных вопросов территориального развития.

В настоящее время на региональном уровне отсутствуют результативные механизмы, обеспечивающие снижение существующих значительных межмуниципальных различий как в направлении обеспечения сопоставимого уровня и качества жизни, так и в создании условий (экономических и правовых) способствующих усилению процесса развития межмуниципальных взаимодействий в регионе. Вследствие чего, несмотря на значительные усилия со стороны государства в сфере активизации развития муниципальных образований, темпы снижения социально-экономического неравенства остаются недостаточными, что создает угрозы для выхода регионов на траекторию устойчивого развития.

В отечественной экономической литературе проблемам межрегионального выравнивания посвящено большое количество трудов таких ученых как Аликаевой М.В., Ворошилов Н.В., Коломак Е.А., Тихий В.И., Тургель И.Д. и других [1–7]. Вместе с тем, недостаточно исследованными остаются вопросы внутрирегиональной социально-

экономической дифференциации территорий в рамках отдельного региона и стратегические проблемы управления динамикой межмуниципальных различий.

*Внутрирегиональная социально-экономическая дифференциация* – сложное многоплановое явление, увеличение или уменьшение которого отражается на структуре и эффективности функционирования региональной экономики, стратегии и тактики проводимых институциональных преобразований и социально-экономической политики.

Она наиболее часто проявляется в следующих формах:

- несовпадение векторов развития общерегиональных и внутрирегиональных процессов;
- высокий темп усиления процесса дифференциации муниципальных образований;
- значительный разрыв показателей социально-экономического развития между типами муниципальных образований региона;
- усиление внутрирегиональной периферийности [8].

Политика внутрирегионального выравнивания, являясь составной частью региональной политики, направлена на преодоление социально-экономической асимметрии внутри субъектов Федерации, постепенное уменьшение отставания экономически менее развитых, как правило, сельскохозяйственных районов.

Между тем, в последние годы во многих регионах России наблюдается рост показателей внутрирегиональной дифференциации в разрезе муниципальных образований. В частности, в Орловской области функционирует 267 муниципальных образований, в т. ч. 3 городских округа (Орел, Ливны и Мценск), 24 муниципальных района, 17 городских и 223 сельских поселений.

Динамика ключевых показателей развития муниципальных районов и городских округов региона представлена в таблице 1.

**Таблица 1**

**Динамика ключевых показателей социально-экономического развития городских округов и муниципальных районов Орловской области в 2018 году к 2008 году, %**

№	Муниципальное образование	Численность постоянного населения на конец года	Объем отгруженных товаров собственного производства*	Объем производства сельскохозяйственной продукции**	Объем инвестиций в основной капитал*
Городские округа:					
1	г. Орел	-2,3	-26,1	-32,8	-57,0
2	г. Ливны	-7,5	13,5	-	-45,3
3	г. Мценск	-18,0	-19,9	-	-59,5
Муниципальные районы:					
1	Болховский	-14,1	225,2	5,2	-64,0
2	Верховский	-24,8	-17,7	8,5	-31,6
3	Глазуновский	-16,3	117,7	5,7	97,1
4	Дмитровский	-28,1	-51,6	53,5	120,9
5	Должанский	-21,6	122,0	-13,5	13,0
6	Залегощенский	-17,8	138,2	-13,9	32,6
7	Знаменский	-24,8	52,6	19,5	-84,0
8	Колпнянский	-26,9	90,6	11,4	-24,4
9	Корсаковский	-23,3	101,7	48,9	-57,7
10	Краснозоренский	-31,9	51,1	6,6	-61,7
11	Кромской	-12,9	354,5	17,5	90,9
12	Ливенский	-11,1	57,5	11,3	-38,9
13	Малоархангельский	-20,5	50,0	-3,2	166,8

№	Муниципальное образование	Численность постоянного населения на конец года	Объем отгруженных товаров собственного производства*	Объем производства сельскохозяйственной продукции**	Объем инвестиций в основной капитал*
14	Мценский	-5,8	222,1	29,5	-85,6
15	Новодеревеньковский	-27,4	114,9	27,8	-68,3
16	Новосильский	-23,8	71,8	16,0	100,8
17	Орловский	3,5	225,2	-26,8	-17,3
18	Покровский	-21,6	51,2	128,6	-35,7
19	Свердловский	-15,0	21,9	25,5	95,6
20	Сосковский	-29,7	73,2	242,5	147,3
21	Троснянский	-24,2	40,8	91,3	-80,2
22	Урицкий	-0,8	32,2	1,9	-30,5
23	Хотынецкий	-21,4	156,5	8,0	-43,8
24	Шаблыкинский	-12,9	194,0	382,9	148,2
Всего по области		-9,5	1,7	23,1	-41,7

\* рассчитано в сопоставимых ценах; \*\* ввиду отсутствия статистических данных в официальных изданиях за 2018 год расчет произведен в сопоставимых ценах по данным 2017 года (источник: рассчитано авторами по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Орловской области)

Данные, представленные в таблице 1, демонстрируют ухудшающуюся демографическую ситуацию во всех муниципальных образованиях региона, за исключением Орловского района, в котором численность населения за 10-ий период выросла на 3,5 %. В Дмитровском, Сосковском и Новодеревеньковском районах численность, постоянно проживающего населения сократилась почти на 30 %. В целом же численность населения по области сократилась на 9,5 %.

Согласно данным остальных показателей развитие муниципальных образований региона имеет разнонаправленные тенденции. Так, в большей части районов наблюдается рост отгруженных товаров собственного производства и производства сельскохозяйственной продукции. В то же время в 63 % муниципальных образований области отмечается значительное снижение объема инвестиций в основной капитал, причем в 53 % из них падение составило более чем в 2 раза.

Данные тенденции во многом предопределили усиление дифференциации между муниципалитетами по основным параметрам социально-экономического развития (табл. 2).

**Таблица 2**

**Показатели вариации ключевых параметров социально-экономического развития муниципальных районов Орловской области в 2008 и 2018 году**

№	Наименование показателя	Соотношение макс/мин, раз		Коэффициент вариации, %	
		2008	2018	2008	2018
1	Объем отгруженных товаров собственного производства на душу населения	101,8	121,3	91,5	122,8
2	Производство сельскохозяйственной продукции на душу населения*	2,6	7,9	32,1	53,5
3	Инвестиции в основной капитал на душу населения	24,4	24,3	82,2	78,7
4	Среднемесячная начисленная заработная плата	1,5	1,6	9,7	10,4
5	Оборот розничной торговли на 1 жителя	4,1	5,0	29,1	46,3
6	Обеспеченность населения врачами на 10 000 населения	5,7	6,2	24,6	26,9

\* ввиду отсутствия статистических данных в официальных изданиях за 2018 год расчет произведен по данным 2017 года (источник: составлено и рассчитано авторами по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Орловской области)

Наиболее высокий уровень дифференциации между муниципальными районами Орловской области наблюдается по объему отгруженных товаров собственного производства в расчете на душу населения. Дифференциация муниципальных образований по показателю объема производства сельскохозяйственной продукции на душу населения по сравнению с уровнем 2008 года возросла более чем в 3 раза. Также сохраняются устойчивые значительные различия между муниципалитетами региона по объему инвестиций в основной капитал на душу населения (24 раза) и объему розничной торговли на 1 жителя (4,5–5 раз). Усилились различия по обеспеченности населения врачами с 5,7 раз в 2008 году до 6,2 раза в 2018 году. Наименьшая территориальная дифференциация в регионе наблюдается по размеру начисленной среднемесячной заработной платы. Коэффициент вариации по данному показателю социально-экономического развития территорий составляет всего 10 %.

Таким образом, проведенный анализ различий социально-экономического развития муниципальных образований Орловской области свидетельствует об усилении внутрирегиональной дифференциации за рассматриваемый период и отсутствии действенной внутрирегиональной политики, направленной на снижение существующей социально-экономической асимметрии внутри субъекта Федерации.

Успешный опыт региональной политики ЕС свидетельствует о возможности формирования эффективной политики внутрирегионального территориального выравнивания, при разработке которой упор должен быть сделан на стимулировании развития «точек роста» [9]. При этом должна быть обеспечена интеграция «точек роста» с окружающими территориями. Целесообразно сочетать поддержание социальной сферы и развитие экономики, поддерживая только самые депрессивные и проблемные в социальной сфере территории, одновременно создавая максимально благоприятные условия для экономического развития всех муниципальных образований региона. Сегодня в большинстве регионов основные положительные экономические преобразования проходят лишь в районах, расположенных вблизи областных центров. Таким образом, нельзя говорить ни о стимулировании точек роста, ни о подтягивании сильно отстающих территорий.

Для поддержки отстающих по основным параметрам социально-экономического развития муниципалитетов необходима разработка комплекса мер по созданию и продвижению инвестиционных проектов. Они должны быть направлены на создание, реконструкцию или возрождение объектов производственной, транспортной и социальной инфраструктуры. Также необходим высокий уровень финансовой, правовой, организационно-управленческой поддержки бизнеса, участвующих в реализации проектов на отстающих в развитии территориях. В тоже время для всех муниципалитетов региона нужно создавать стимулы для активизации использования имеющихся у них потенциала. Это возможно осуществить путем развития кластеров, создания зон опережающего территориального развития, развития форм сотрудничества государства (муниципалитетов) и частного бизнеса, поддержки создания и развития организаций малого и среднего бизнеса, привлечения инвестиций.

Функционирование действенной внутрирегиональной политики невозможно и без эффективного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Сотрудничество необходимо при реализации мероприятий, связанных с вопросами разграничения полномочий, ответственности и собственности между органами государственной власти и муниципальными образованиями; поддержки проектов в сфере межмуниципального сотрудничества; создания координационных советов.

В связи с этим разработка и реализация проектов территориального развития должна происходить в сотрудничестве с основными центрами принятия решений. В условиях растущей конкуренции муниципалитетов, развиваться опережающими темпами будут те из них, которые первыми осознают необходимость развития «бизнес-инфраструктуры» (интернет-

коммуникаций, площадок для конференций, доступных финансовых и консалтинговых систем, комфортной нормативно-правовой базы и т. д.).

Опыт европейских стран показывает, что реальное развитие региона в первую очередь зависит от компетентности региональных и муниципальных управленцев – их способности эффективно использовать средства фондов, стимулируя частные инвестиции в инновации и технологии [10].

К сожалению, в России отсутствует специализированная нормативно-правовая база в области управления территориальной дифференциацией, а в особенности внутрирегиональной. Отсутствуют также формальная закреплённость работы по равномерному развитию территорий в регламентах администраций, то есть, нет реального субъекта управления в данной области. Препятствуют эффективному внедрению процесса управления внутрирегиональной дифференциацией и отсутствие комплексной методики управления ею. Более того, многие показатели социально-экономического развития, необходимые для проведения анализа развития региона, не отслеживаются.

Кроме того, в субъектах Федерации среди огромного количества региональных целевых программ отсутствуют программы, прямо направленные на снижение территориальной дифференциации, что свидетельствует о низкой значимости проблем внутрирегионального выравнивания для региональных органов власти. Определённый выравнивающий потенциал имеют программы по поддержке малого бизнеса, развитию сельского хозяйства и других сфер производства. Однако, для его успешной реализации требуется предварительная оценка территориальной дифференциации по перечню решаемых проблем и определение целевых установок в отношении территориальной структуры диспропорций экономического развития. Поскольку подобная работа не проводится, то положительные результаты в рамках регулирования территориальной дифференциации носят побочный, случайный характер и трудно поддаются количественной оценке.

Таким образом, выявленные проблемы в механизме обеспечения выравнивания социально-экономического развития территорий на региональном уровне позволяют сделать вывод о том, что политика внутрирегионального выравнивания находится в стадии становления, лишь частично присутствуя в рамках субфедеральной социально-экономической политики, без четкого определения целей и задач, достоверной системы мониторинга и эффективного механизма регулирования диспропорций территориального развития.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Аликаева, М.В. Совершенствование управления пространственной поляризацией социально-экономического развития региона [Текст]: монография / М.В. Аликаева, Л.О. Асланова, Д.А. Карашаева, М.Б. Ксанаева, Ф.Р. Кетова, А.А. Шинахов, И.В. Ашинова, Л.С. Чеченова. – Нальчик: Каб.-Балк. ун-т, 2018. – 101 с.
2. Ворошилов, Н.В. Дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований Вологодской области 1991–2011 гг. // Проблемы развития территории. 2013. Вып. 3. С. 31–41.
3. Ворошилов, Н.В. Оценка эффективности региональной политики по развитию муниципальных образований // Вестник Череповецкого государственного университета. 2014. № 7 (60). С. 54–59.
4. Коломак, Е.А. Межрегиональное неравенство в России: экономический и социальный аспекты // Пространственная экономика. 2010. № 1. С. 26–35.
5. Власова, Н.А., Заводских, А.А., Тихий, В.И. Экономическое развитие муниципальных районов Орловской области // Региональная экономика: теория и практика. 2017. том 15. вып. 9. С. 1669–1688.
6. Тихий, В.И., Сидорова, И.Н. Оценка и особенности развития сельских территорий региона на примере Орловской области // Региональная экономика: теория и практика. 2016. №4. том 15. С. 69–88.
7. Тургель, И.Д. Локальная асимметрия регионального развития: содержание, оценка, социально-экономические последствия. // Проблемы, успехи и трудности переходной экономики. Опыт России и Белоруссии / под ред. М.А. Портного. – Вып. XVI. – М., 2000. – С. 234.
8. Победин, А.А. Внутрирегиональная дифференциация муниципальных образований как проблема социально-экономического развития Свердловской области // Вопросы управления. 2010. № 4. С. 100–116.
9. Naschold F., Bogumil J. Modernisierung des Staates: new public management in deutscher und internationaler Perspektive. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH, 2000. 250 p.
10. Kutscherauer A. et al. Regional disparities in regional development of the Czech Republic: their occurrence, identification and elimination. Ostrava: VŠB-Technical University of Ostrava, 2010. 120 p. 4.

**Afanasieva Elena Evgenyevna**

Orel state university named after I.S. Turgenev, Orel, Russia  
E-mail: afanasyeva.ee@yandex.ru

**Koreva Olga Vladimirovna**

Orel state university named after I.S. Turgenev, Orel, Russia  
E-mail: olga\_koreva@mail.ru

**Tikhii Vladimir Ivanovich**

Orel state university named after I.S. Turgenev, Orel, Russia  
E-mail: tikhiiivi@yandex.ru

## **Intraregional alignment policy as a part of regional policy and a tool to reduce socio-economic asymmetry within the subjects of the Russian Federation**

**Abstract.** Currently, a significant intra-regional socio-economic asymmetry in the development of territories continues to persist in most constituent entities of the Russian Federation, which impedes the dynamic sustainable development of the regional economy and the high quality of life of the population living in them. In this regard, there is a need to improve the regional policy of territorial development, capable of reducing the scale of intra-regional differentiation of territories.

In the article on the basis of the analysis of key indicators of social and economic development of municipal districts of the Oryol region, identified trends a decline in population, reduction in capital investment and an insignificant growth of volume of shipped goods of own production. The authors carried out calculations of indicators of variation of the main parameters of development of municipalities of the region, which showed a significant increase in intraregional differentiation of the region. The authors determine the reasons for the underdevelopment of the mechanism of leveling territories at the regional level, the main of which are the lack of a legal framework in the field of asymmetric development of territories within the subject of the Russian Federation, the lack of a comprehensive methodology for managing it, specialized target programs at the regional level. In the article the directions of formation of the effective intraregional policy based on stimulation of development of priority industries (“growth points”), implementation of investment projects in the most lagging municipalities, creation of the qualified team of managers are formulated.

**Keywords:** intraregional differentiation; municipalities; socio-economic development of territories; regional policy; policy of intraregional alignment