
ИНСТРУМЕНТЫ ВЫРАВНИВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Ковалева Г.А., Оглоблин А.А.

В настоящее время все более актуальной становится проблема выравнивания экономического развития территорий не только в межрегиональном масштабе, но и во внутрирегиональном. В статье рассматриваются методики оценки развития муниципальных образований, применяемые в Свердловской области: методика рейтинговой оценки муниципальных образований по уровню экономического потенциала и динамике развития, методика оценки потенциала конкурентоспособности муниципальных образований, а также апробируемая в настоящее время методика оценки качества жизни населения. Обосновывается перечень инструментов политики выравнивания уровня развития муниципальных образований, в том числе в условиях реформы местного самоуправления в Российской Федерации.

Актуализация проблемы дифференциации субъектов Российской Федерации по уровню развития связана с тем, что различия регионов по основным социально-экономическим показателям, возникшие в результате рыночных преобразований, достигли критического уровня и продолжают углубляться. Так, в 2000 году разрыв между максимальным и минимальным значениями объема промышленного производства на душу населения составлял 138 раз, в 2004 году дифференциация регионов по этому показателю достигла 214 раз. Уровень денежных доходов населения в Москве в 2004 году в 9 раз превысил аналогичный показатель в Республике Ингушетия. Бюджетная обеспеченность на душу населения отличается в 245 раз.

При этом экономическое неравенство территорий и межрегиональные различия усиливаются: если в начале рыночных преобразований на долю 10 наиболее развитых субъектов Федерации приходилось 40% валового внутреннего продукта страны, то в 2003 году они произвели около 52%. Однако следует признать, что проблемы дифференциации по уровню развития экономики и социальной инфраструктуры характерны для территорий не только в межрегиональном масштабе, но и во внутрирегиональном, в частности в Свердловской области.

Вопросы выравнивания социально-экономического развития муниципальных образований в Свердловской области являются для правительства области сегодня наиболее актуальными. Это связано, в первую очередь, с тем, что главной целью проводимой в регионе политики является создание комфортных условий проживания для всех без исключения жителей. И именно это прописано в главном стратегическом документе области – Схеме развития и размещения производительных сил Свердловской области на период до 2015 года.

Под экономическим термином "**выравнивание**" в данном случае понимается **сближение уровней социально-экономического развития** территорий посредством уменьшения диспропорций их развития, приоритетного развития экономики и социальной сферы наиболее отсталых из них, создания условий для экономического роста всех муниципальных образований.

В то же время социально-экономическое развитие многоаспектно и характеризуется различным набором абсолютных и темповых показателей. Поэтому дать одно-

значную оценку степени различий в развитии муниципальных образований представляется довольно затруднительным, если не невозможным. В настоящее время в мире существует много методик определения уровня социально-экономического развития территорий.

В Свердловской области наибольшее распространение получили две методики оценки развития муниципальных образований.

Так, в соответствии с **методикой рейтинговой оценки муниципальных образований** производится анализ по уровню экономического потенциала и по динамике развития. Расчеты производятся на основании 12 показателей при определении экономического потенциала территории (состояние производственной, финансовой и социальной сфер) и 6 темповых показателей социально-экономического развития при определении динамики развития. По расчетам на основе этой методики наибольшим потенциалом обладают муниципальные образования: Верхняя Пышма, город Каменск-Уральский, город Краснотурьинск, город Екатеринбург, город Нижний Тагил. Самый низкий потенциал имеют муниципальные образования: Камышловский район, Тугулымский район, Ачитский район, город Ивдель, поселок Староуткинск.

Другая методика, которая реализуется в области с 2003 года, **оценивает потенциал конкурентоспособности** муниципальных образований. В ней 32 показателя социально-экономического развития сгруппированы в 8 блоков: финансовый, природный, административный, морально-социальный, трудовой, технологический, инфраструктурный, предпринимательской активности. Эта методика применяется для оценки количества и качества имеющихся ресурсов, выявления сильных и слабых сторон муниципальных образований для принятия управленческих решений по социально-экономическому развитию. В соответствии с этой методикой лучшие результаты имеют муниципальные образования: город Краснотурьинск, город Екатеринбург, город Нижний Тагил, Верхняя Пышма, город Первоуральск. Худшие результаты у муниципальных образований: поселок Староуткинск, поселок Верх-Нейвинск, город Кушва, рабочий поселок Малышева, город Волчанск.

Однако обе эти методики, определяя уровень развития территории, **не совсем точно показывают степень дифференциации** муниципальных образований. Тогда как простое сопоставление максимального и минимального значений, а также пяти максимальных и пяти минимальных значений, говорит о наличии довольно существенных различий (табл.).

Данные показатели и ряд других, относящиеся в основном к "социальным" индикаторам, легли в основу **методики оценки качества жизни населения**, которая в настоящее время апробируется в Свердловской области. Отличительной особенностью методики оценки качества жизни населения Свердловской области стало определение индексов показателей, а не простое ранжирование, как в других используемых в области методиках.

Индексы рассчитываются по формуле:

$$I_{\Pi} = (\Pi - \Pi_{\min}) / (\Pi_{\max} - \Pi_{\min}),$$

где I_{Π} – индекс показателя для данного муниципального образования;

Π – значение показателя в данном муниципальном образовании;

Π_{\min} – минимальное значение показателя среди всех муниципальных образований;

Π_{\max} – максимальное значение показателя среди всех муниципальных образований.

Значения индексов лежат в интервале от 0 до 1.

Таблица

**Уровень дифференциации муниципальных образований в Свердловской области
по отдельным показателям социально-экономического развития
(по итогам 2004 года)**

Показатели	Муниципальные образования	Значение показателя	Разница между макс. и мин. значениями	Разница между пятью макс. и пятью мин. значениями
Денежные доходы населения, тыс. руб.	город Екатеринбург	78,8	7,0	4,8
	Шалинский район	11,2		
Среднемесячная заработная плата 1 работника, руб.	Верхняя Пышма	9590,4	3,3	3,1
	Байкаловский район	2866,8		
Обеспеченность населения:				
жильем, м ² на человека	поселок Верх-Нейвинск	28,0	2,0	1,6
	Гаринский район	14,0		
врачами, врачей на 10000 населения	город Екатеринбург	87,4	23,6	7,3
	поселок Староуткинск	3,7		
больничными койками, ед. на 10000 населения	город Волчанск	200	7,1	4,5
	Пригородный район	28		
Уровень безработицы (на конец года), %	Ревдинский район	0,55	22,8	9,8
	Таборинский район	12,54		
Объем товарного производства, тыс. руб. на человека	город Нижний Тагил	229,6	459,2	69,5
	поселок Пелым	0,5		

Примечание: объем товарного производства рассчитан как сумма объема промышленного и сельскохозяйственного производства.

Интегральный индекс качества жизни населения для конкретного муниципального образования определяется как среднее значение всех индексов. Таким образом, в результате для каждого муниципального образования Свердловской области рассчитывается интегральный индекс качества жизни населения со значением от 0 до 1, позволяющий оценить именно степень дифференциации территорий, в том числе и степень отклонения уровня развития муниципального образования от среднеобластных параметров.

В целом, все методики оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований в Свердловской области позволяют выявить не только те территории, которые нуждаются в поддержке, но и те показатели, которые оказывают негативное влияние на интегральную оценку уровня развития.

Перечень инструментов воздействия на выравнивание уровня развития муниципальных образований в Свердловской области постоянно расширяется. При этом главной точкой приложения политики выравнивания, безусловно, является экономический потенциал, через развитие которого достигаются позитивные результаты и в социальной сфере. Если есть развитая экономическая база, устойчиво работающие предприятия, то есть и адекватные денежные доходы населения, и оборот розничной торговли, и высокая бюджетная обеспеченность.

В настоящее время методы управленческого воздействия заключаются в следующем. В Свердловской области разработан и успешно реализуется стратегический документ – Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области (далее Схема), где присутствует территориальный блок, учитывающий приоритетные направления развития в территориальном разрезе, выявляющий "узкие места" развития и нацеливающий на выравнивание по конкретному показателю.

На основе Схемы сформирована целостная, взаимосвязанная система планирования социально-экономического развития Свердловской области. Установки Схемы закладываются в основу инновационного, оптимистичного варианта прогноза социально-экономического развития области и через систему контрольных параметров доводятся до всех исполнительных органов власти Свердловской области. Это позволяет, с одной стороны, увязать воедино перспективные, среднесрочные и оперативные планы, а с другой – сориентировать деятельность органов власти на достижение параметров Схемы.

Работает в области и такой механизм, **как программно-целевой подход**. Ежегодно разрабатываются и утверждаются областные государственные целевые программы, обеспечивающие снижение различий в социальной сфере путем преимущественной концентрации бюджетных средств в наиболее нуждающихся территориях.

Так, в 2004 году реализовывались 28 областных государственных целевых программ с общим объемом финансирования за счет средств областного бюджета 1,5 млрд. рублей, за счет средств целевых бюджетных фондов – 3,9 млрд. рублей. На 2005 год в областном бюджете на эти цели предусмотрено более 4 млрд. рублей. Все программы работают на территориях муниципальных образований.

В частности, в целях выравнивания уровня социально-экономического развития разработана и утверждена Законом Свердловской области областная государственная целевая программа "Государственная поддержка депрессивных муниципальных образований Байкаловский район, Гаринский район, Серовский район, Таборинский район, Тугулымский район" на 2003 – 2005 годы. На реализацию данной программы было направлено из областного бюджета в 2003 году более 12 млн. рублей, в 2004 году – почти 30 млн. рублей.

Кроме того, действенным механизмом выравнивания экономического развития территорий становятся **комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований**. В этой сфере организационная роль Правительства Свердловской области заключалась в разработке и утверждении типового макета программы социально-экономического развития муниципального образования в Свердловской области. Во многом благодаря этому, а также в результате оказания консультативной помощи, в настоящее время программы имеют все муниципальные образования, в том числе в 26-ти из них приняты долгосрочные стратегии развития, согласующиеся с параметрами Схемы развития области.

Ряд программ социально-экономического развития муниципальных образований **утвержден Правительством Свердловской области**. Такие документы разработаны по муниципальным образованиям: Верхотурский уезд, город Карпинск, город Ирбит, Ирбитский район, Слободо-Туринский район. Как правило, эти территории находятся в рейтингах на последних местах, и ведется работа, направленная на выравнивание их социально-экономического развития.

В результате реализации этих программ **социальная сфера и собственная материальная база** муниципальных образований **получили существенный импульс**. Заработная плата в муниципальных образованиях, имеющих макроэкономические показатели ниже среднеобластных, за последние четыре года повысилась в 2,8 – 3,8 раза, оборот розничной торговли – в 2,1 – 3,6 раза (при росте заработной платы в среднем по области в 2,2 раза, оборота розничной торговли – в 2,1 раза). В отдельных муниципальных образованиях собственные поступления в бюджет за 2000 – 2004 годы имеют более высокие темпы роста, чем в целом по области: в Гаринском районе – в 2,75 раза, Верхотурском уезде – в 2,53, Слободо-Туринском районе – в 2,14, Шалинском районе – в 2,2 раза (при росте собственных доходов в целом по местным бюджетам области в 1,88 раза).

Учитывая то, что наиболее низкие показатели уровня жизни населения имеют муниципальные образования, в которых крайне слаба промышленная база и доминирует сельскохозяйственное производство или лесная отрасль, Правительство Свердловской области уделяет особое внимание **поддержке и развитию агропромышленного комплекса**. Это особенно актуально, если принимать во внимание тот факт, что Свердловская область находится в зоне рискованного земледелия, результаты работы отрасли земледелия во многом зависят от погодных условий.

С целью решения существующих проблем в сельском хозяйстве области ежегодно утверждаются программы развития АПК (в 2004 году из областного бюджета на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей было выделено 806,5 млн. рублей, в 2005 году запланировано более 1,1 млрд. рублей). В том числе социальные проблемы сельских территорий решаются в рамках областной государственной целевой программы "Социальное развитие села" (14 и 46 млн. рублей в 2004 и 2005 гг. соответственно).

Одним из ключевых факторов проведения активной социально-экономической политики в области, в том числе политики выравнивания, является и **развитие социального партнерства**, поскольку принятие трехстороннего соглашения между органами местного самоуправления, хозяйствующими субъектами и общественными организациями в первую очередь способствует решению именно социальных вопросов территории.

В рамках работы территориальных комиссий осуществляется согласование интересов администрации органа местного самоуправления, профсоюзов и работодателей, действующих на территории, в решении важных, первостепенных вопросов муниципального образования, в разработке политики стабилизации промышленности, рынка труда, в реализации городских социальных программ, осуществляется контроль за выполнением территориального соглашения.

В соглашениях устанавливается минимальный размер оплаты труда в городе (районе), соотношение между минимальной заработной платой и величиной прожиточного минимума, решаются вопросы социально-экономической жизни муниципальных образований.

По состоянию на 1 июля 2005 года трехсторонние территориальные соглашения заключены в 57 муниципальных образованиях области. В 56 муниципальных образованиях созданы территориальные трехсторонние комиссии. Сформировано 65 объединений работодателей (в 61 муниципальном образовании и в 4 управленческих округах). В 19 муниципальных образованиях Свердловской области и четырех управленческих округах зарегистрированы объединения работодателей, созданные в соответствии с Федеральным законом от 27.11.2002 г. № 156-ФЗ "Об объединениях работодателей". Объединения работников созданы в 57 муниципальных образованиях в виде Координационных советов профсоюзов.

Кроме перечисленных направлений, способствующих активизации социально-экономического развития, можно говорить о влиянии на него малого бизнеса. Средства областного бюджета активно участвуют в финансовой поддержке малого предпринимательства (план на 2005 год – 40 млн. рублей, на 2006 год – 50 – 70 млн. рублей). Особенно большое внимание правительство области уделяет работе по развитию малого предпринимательства на проблемных территориях.

С 2006 года изменятся межбюджетные отношения между областным бюджетом и бюджетами муниципальных образований в Свердловской области, что, безусловно, окажет влияние и на политику выравнивания.

В рамках реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", Бюджетного кодекса Российской Федерации и Закона Свердловской области от 15 июля 2005 года № 70-ОЗ "О предоставлении отдельных видов межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области" регулирование отношений между уровнями бюджетов будет обеспечиваться через создание, в частности, **фонда муниципального развития**, который с 2006 года **станет новым механизмом реализации политики выравнивания**, позволяющим обеспечивать финансирование наиболее социально значимых для региона в целом и для отдельных муниципальных образований объектов.

В целом, подводя итоги реализуемой в Свердловской области политики выравнивания уровня социально-экономического развития муниципальных образований, можно говорить о положительных тенденциях в этой сфере.