

Регион: экономика и социология, 2010, № 1, с. 22–36

ОЦЕНКА НЕРАВНОМЕРНОСТИ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Н.В. Сидельников

ООО «Утилекс АйТи-2000»

Аннотация

Исследуются проявления экономического неравенства муниципальных образований. Масштабы неравенства сопоставляются с масштабом неравенства субъектов Федерации. Установлено, что экономическое неравенство по отдельным показателям внутри субъектов Федерации может превышать неравенство между субъектами, а в субъектах с различными значениями экономических показателей могут быть муниципальные образования с одинаковыми значениями, т.е. возможно существование трансграничных экономически однородных регионов. Определены масштабы и выявлена устойчивость отставания большинства муниципальных образований от региональных столиц и основных промышленных центров.

Ключевые слова: субъект Российской Федерации, муниципальное образование, регион, развитие, неравномерность, оценка

Abstract

The paper analyzes economic inequalities in the development of municipal units, and compares them with those concerning the subjects of the Russian Federation. We can state that the economic inequalities within the RF subject may be higher by some indicators than those between the RF subjects; and also can state that there are some municipal units observed in different RF subjects and characterized by equal indicators. This proves the existence of trans-border regions that

are economically similar. We also identify the scales of backwardness existing in most regions in comparison with regional capitals and industrial centers, and show their steady character.

Keywords: subject of the Russian Federation, municipal unit, region, development, inequalities, assessment

В России признан факт неравенства территорий в уровне экономической активности, темпах экономического роста, уровне доходов населения [1–3]. Более того, масштабы территориальной асимметрии в экономическом и социальном развитии страны, существенно превышающие аналогичные показатели в крупных государствах с федеративным устройством, могут тормозить ее общее развитие [2].

Особенностью отечественных исследований по данной тематике в отличие от зарубежных является то, что в большинстве работ авторы не спускаются на уровень муниципальных образований, ограничиваясь субфедеральным уровнем. Это связано с тем, что, во-первых, официальные статистические данные представляются по субъектам Российской Федерации. Их принято считать достоверными, не подвергая, таким образом, сомнению статистическую базу исследования. Они сопоставимы и однородны, представляются с одинаковой периодичностью. Во-вторых, сформировалось клише, приравнивающее понятие «регион» к понятию «субъект Федерации». Вероятно, отсюда же получило распространение отождествление понятий «депрессивный регион» и «субъект Федерации – реципиент трансфертов федерального бюджета». При этом конкретный субъект Федерации считается как бы экономически однородной территориальной корпускулой. Соответственно и показатели, описывающие состояние региона, принято рассматривать не просто как некую общую характеристику, отражающую усредненное свойство субъекта в целом, но как характеристику состояния его составных частей. Видимо, именно это экономическое воззрение легло в основу политики укрупнения субъектов Федерации, которая, в рамках указанной логики, должна привести к резкому сокращению числа депрессивных регионов.

В реальности как минимум в некоторых субъектах Федерации различные территории (тракуемые пока просто как некие физические

участки субъекта, не связанные с внутренним административным делением) характеризуются значительным неравенством в уровне экономической активности, темпах экономического роста, уровня доходов населения. Очевидно, что отдельные территории в рамках субъектов Федерации могут оказаться примерно одинаковыми в экономическом отношении даже в том случае, если эти субъекты имеют различные значения экономических показателей.

Более того, здравый смысл подсказывает, что в условиях рыночной экономики границы территорий, характеризующихся однородными экономическими показателями, могут не совпадать с административными границами, проведенными на различных этапах развития плановой экономики. То есть мы можем предположить, что зоны экономического благополучия и неблагополучия как минимум не соответствуют границам субъектов Федерации. Например, В.И. Клисторин предложил оценивать уровень развития муниципальных образований субъекта Федерации на основании искусственно сформированных макроэкономических показателей и получил результаты, указывающие на правомерность подобной постановки вопроса и необходимость дальнейших исследований [4].

В настоящей статье поставлена задача выявить и проанализировать уровень экономического неравенства муниципальных образований на примере юга Западной Сибири. Для того чтобы понять, насколько корректно считать субъекты Федерации экономически однородными, проверим *гипотезу 1*: значимые экономические показатели, характеризующие отдельные территории внутри одного субъекта Федерации, могут различаться в степени большей, чем степень различия аналогичных по смыслу показателей субъектов Федерации. Чтобы допустить возможность трансграничных экономически однородных зон, проверим *гипотезу 2*: отдельные территории, входящие в состав различных субъектов Федерации, могут принимать близкие значения одного и того же экономически значимого показателя даже в том случае, если эти субъекты характеризуются различными значениями аналогичных экономических показателей.

Для проверки гипотез 1 и 2, вслед за В.И. Клисториным [5], проанализируем наиболее мелкие территориально-административные

единицы, изучаемые Росстатом, – муниципальные образования: города и районы области. В связи с отсутствием специализированного выделения статистических районов, как это делается в странах ЕС [6], считаем такой подход наилучшим из возможных.

Экономические исследования муниципальных образований связаны с преодолением ряда проблем. Во-первых, при работе с муниципальными образованиями помимо проблемы качества сбора статистических данных возникает проблема их интерпретации, а именно, отнесения результатов экономической деятельности к тому или иному муниципальному образованию. Экономические агенты, проживающие на территории одного муниципального образования, могут с очень высокой регулярностью (например, ежедневно) осуществлять деятельность (работать, делать покупки) на территории соседних муниципальных образований. При этом результаты их экономической деятельности будут относиться статистикой к соседним муниципальным образованиям, в результате чего будут неоправданно завышаться значения соответствующих подушевых показателей по этим образованиям.

Во-вторых, существует проблема «образование внутри образования». В отличие от субъектов Федерации, которые могут находиться между собой только в отношениях «граничит / не граничит», одно муниципальное образование может физически заключать в себе («обволакивать») другое муниципальное образование. С одной стороны, подобная структура указывает на то, что в данном случае очень вероятно большое количество агентов, поведение которых описано выше. С другой стороны, подобная территориальная структура порождает определенные проблемы при исследовании взаимосвязей районов в территориальном разрезе, в частности делает невозможным применение инструментария, разработанного в рамках теории графов.

В настоящем исследовании предлагается рассматривать агломерацию как группу близкорасположенных городов и сельских районов, теснота связей между которыми не вызывает у нас сомнений. Таким образом, нами рассматриваются как точки, не имеющие внутренней структуры, три вида объектов: районы, города и агломерации.

Поскольку в качестве объекта исследования взяты муниципальные образования, это предполагает использование данных муници-

пальной статистики, представляемых подразделениями Росстата. При этом следует особо отметить неудовлетворительный набор показателей и очень низкую доступность этой статистики для исследователей.

Единой доступной базы сопоставимых данных по муниципальным образованиям в настоящее время не существует [5]. В частности, на сайте Росстата посетителям доступен блок муниципальной статистики, содержащий довольно большое количество очевидного информационного шлама. Например, там можно найти данные о совокупном размере торговых площадей в муниципальном образовании или о количестве общественных бань на душу населения, но нельзя обнаружить данные о валовом выпуске отраслей, не говоря уже о валовой добавленной стоимости по муниципальному образованию.

В связи с перечисленными выше причинами попытка напрямую экстраполировать стандартные методики исследования многих аспектов регионального неравенства, используемые на уровне субъектов Федерации, на уровень муниципальных образований представляется нереализуемой. В качестве первого шага мы поставили себе задачу найти индикатор, корректно отражающий экономическое состояние муниципальных образований и позволяющий сравнивать их между собой. При этом предполагалось, что корректный показатель должен: 1) быть экономически объяснимым; 2) отражать некую разумную степень однородности на качественно однородных территориях. Исходя из того, что объектами исследования мы выбрали достаточно небольшие территориальные образования, можно рассчитывать, что в большинстве случаев находящиеся рядом образования не должны демонстрировать очень большой разницы в значениях показателей, за исключением объяснимых с экономической точки зрения случаев.

В качестве первого шага к доказательству гипотезы была предпринята попытка эмулировать не представляемый Росстатом показатель «подушевая ВДС по муниципальному образованию». Таким образом, мы предполагали на примере Новосибирской области напрямую экстраполировать на уровень муниципальных образований нагрузки, связанные с оценкой неравенства субъектов Федерации по показателю валовой добавленной стоимости на душу населения.

Абсолютный объем валовой добавленной стоимости по муниципальному образованию определялся как сумма ВДС по тем отраслям, данные о валовом выпуске которых фигурируют в регулярных публикациях об экономическом положении Новосибирской области: по промышленности, сельскому хозяйству, розничной торговле, платных услугах населению. ВДС по каждой отрасли рассчитывалась исходя из данных о валовом выпуске рассматриваемой отрасли в рассматриваемом муниципальном образовании и данных о доле ВДС в валовом выпуске рассматриваемой отрасли по субъекту Федерации (муниципальная статистика таких данных не представляет).

Были проанализированы данные за 2001–2007 гг. по четырем отраслям и 30 территориальным объектам Новосибирской области. Исследуемый показатель удовлетворял первому предъявляемому нами требованию: он был экономически содержателен (хотя, безусловно, далеко не безупречен), и разница в его значении для различных муниципальных образований с определенными оговорками могла трактоваться как признак экономического неравенства регионов.

Однако при сопоставлении данных с территориальной структурой муниципальных образований выяснилось, что показатель не удовлетворяет второму требованию (разумная степень однородности на качественно однородных территориях). Несмотря на то что статистика по всем образованиям отражала примерно один и тот же тренд и значения показателя для некоторых групп образований в ряде случаев даже «сбивались» на графиках в визуально различимые «пучки», показатель не демонстрировал каких-либо выраженных признаков территориальной однородности даже при достаточно большом (20% от среднего) шаге.

Таким образом, хотя разница значений рассматриваемого показателя существенно превосходит разницу значений аналогичного показателя по субъектам Федерации, в силу названных причин данный показатель не может быть корректно использован для доказательства гипотезы 1.

Показатель «подушевой суммарный валовой выпуск по отраслям: розничная торговля, платные услуги населению, общественное питание» по муниципальному образованию рассчитывался как сумма абсолютных значений валового выпуска перечисленных отраслей по данному муниципальному образованию, деленная на среднегодовое население по дан-

ному муниципальному образованию. При использовании этого показателя для оценки неравенства муниципальных образований мы можем трактовать его экономическое значение как одну из форм отображения доходов населения. Согласно данным Росстата, например, в 2007 г. объем предложенного расчетного показателя по Новосибирской области составил около 80% от общего объема доходов населения и около 90% потребительских расходов в области. Таким образом, рассматриваемый показатель был принят как экономически объяснимый.

При сопоставлении данных с территориальной структурой муниципальных образований выяснилось, что показатель удовлетворяет второму требованию (разумная степень однородности на качественно однородных территориях). Даже при небольшом (около 10% от среднего) шаге он относительно плавно изменялся на нескольких множествах территориально однородных муниципальных образований.

Таким образом, данный показатель может быть корректно использован для доказательства гипотезы 1. Был предложен следующий алгоритм доказательства:

- 1) проанализировать за ряд лет значения показателя по муниципальным образованиям по нескольким субъектам Федерации;
- 2) для каждого субъекта построить распределение муниципальных образований и населения по группам, отражающим значение показателя. В качестве шага взять 20% от среднего значения по каждому конкретному субъекту Федерации;
- 3) сопоставить разницу между минимальным и максимальным значениями показателя для каждого множества муниципальных образований по каждому субъекту Федерации и разницу между минимальным и максимальным значениями аналогичного показателя для множества субъектов Федерации, включающих в себя исследуемые объекты.

Если разница по множеству муниципальных образований хотя бы для одного субъекта Федерации будет сопоставима с разницей по множеству всех субъектов Федерации или больше нее, гипотезу 1 можно будет считать доказанной. Если подобная степень неравенства будет обнаружена более чем в одном исследуемом субъекте, это будет указывать на то, что при определенных оговорках, касающихся качествен-

ных характеристик региона, можно будет утверждать, что подобная степень внутрисубъектного неравенства носит системный характер.

Распределение муниципальных образований и населения по группам покажет, насколько содержательно значимы данные о неравенстве внутри отдельного субъекта Федерации. Условно говоря, наличие одного-единственного малонаселенного муниципального образования – аутсайдера, значительно отстоящего от прочих образований в группировке, может указывать на то, что мы имеем дело с малозначимым статистическим выбросом. Наличие же относительно равномерного распределения укажет на системность проблемы.

Для доказательства гипотезы 2 предполагается проанализировать единый массив всех муниципальных образований на территории граничащих субъектов Федерации (в данном случае Новосибирской, Кемеровской областей и Алтайского края). Гипотеза будет доказанной в случае, если будут выполняться условия: 1) исследуемые субъекты Федерации характеризуются различными значениями показателя для субъекта Федерации, аналогичного показателю для муниципального образования; 2) муниципальные образования, входящие в состав различных субъектов Федерации, могут принимать близкие значения исследуемого показателя.

В ходе исследования в общей сложности были использованы данные по 148 муниципальным образованиям Новосибирской (37 объектов), Кемеровской (40 объектов) областей и Алтайского края (71 объект). Данные были получены из справочников Росстата «Социально-экономическое положение Сибирского федерального округа», «Основные показатели социально-экономического положения городов и районов Новосибирской области» за 2001–2007 гг. и аналогичных справочников по Кемеровской области и Алтайскому краю. В процессе анализа статистика по ряду объектов была «свернута» в данные по 27 агломерациям. Были частично использованы данные по трем отраслям. В силу того, что не удалось получить некоторые данные, анализируемый показатель был сконструирован и рассмотрен за период 2005–2007 гг.

Данные об обороте по статье «платные услуги населению» по всем муниципальным образованиям Алтайского края были взяты из региональной статистики и распределены по муниципальным образованиям пропорционально обороту розничной торговли с учетом по-

вышенной доли в региональной столице (рассчитана на основании экстраполяции данных по г. Новосибирску). Данные об обороте общественного питания по Новосибирской области были получены путем экстраполяции данных по Алтайскому краю об отношении объемов общественного питания к обороту розничной торговли.

Все задействованные данные были приведены в единый формат, была сформирована база данных в пакете MS Access 2007.

Для доказательства гипотезы 1 в соответствии с описанным выше алгоритмом были построены распределения муниципальных образований и населения по группам, отражающим значение исследуемого показателя с шагом 20% от среднего по Алтайскому краю, Кемеровской и Новосибирской областям (табл. 1–3).

Как видно из табл. 1, примерно в 80% муниципальных образований Алтайского края значение представленного показателя составляло менее 60% от среднего по субъекту Федерации. В 2005 г. в эту группу попало 38% населения, в 2007 г. – 48%. При этом по одну сторону

Таблица 1

Распределение муниципальных образований и населения Алтайского края за 2005–2007 гг., %

Показатель	% от среднего значения исследуемого показателя									
	менее 40	40– 60	61– 80	81– 100	101– 120	121– 140	141– 160	161– 180	181– 200	201– 220
<i>2005</i>										
Доля объектов	34	43	15	5	2	0	0	0	0	2
Доля населения	16	22	17	9	10	0	0	0	0	26
<i>2006</i>										
Доля объектов	39	39	15	5	0	0	0	0	0	2
Доля населения	17	25	13	19	0	0	0	0	0	26
<i>2007</i>										
Доля объектов	40	43	12	3	0	0	0	0	0	2
Доля населения	17	31	8	18	0	0	0	0	0	26

Таблица 2

**Распределение муниципальных образований и населения
Кемеровской области за 2005–2007 гг., %**

Показатель	% от среднего значения исследуемого показателя								
	менее 40	40– 60	61– 80	81– 100	101– 120	121– 140	141– 160	161– 180	181– 200
<i>2005</i>									
Доля объектов	37	26	21	0	0	11	5	0	0
Доля населения	9	13	26	0	0	30	22	0	0
<i>2006</i>									
Доля объектов	45	15	25	0	0	10	0	5	0
Доля населения	11	8	30	0	0	30	0	22	0
<i>2007</i>									
Доля объектов	40	20	25	0	5	5	0	5	0
Доля населения	10	9	30	0	26	4	0	22	0

Таблица 3

**Распределение муниципальных образований и населения
Новосибирской области за 2005–2007 гг., %**

Показатель	% от среднего значения исследуемого показателя								
	менее 40	40– 60	61– 80	81– 100	101– 120	121– 140	141– 160	161– 180	181– 200
<i>2005</i>									
Доля объектов	97	0	0	0	0	0	3	0	0
Доля населения	39	0	0	0	0	0	61	0	0
<i>2006</i>									
Доля объектов	97	0	0	0	0	0	3	0	0
Доля населения	38	0	0	0	0	0	62	0	0
<i>2007</i>									
Доля объектов	97	0	0	0	0	0	3	0	0
Доля населения	38	0	0	0	0	0	6	0	0

от «среднего» находится центр субъекта Федерации, для которого значение исследуемого показателя превышает среднее в 2 раза, а по другую – все остальные 59 районов и агломераций.

Абсолютные цифры свидетельствуют о том, что нельзя утверждать, что перемещение все большей части населения в группу «менее 60% от среднего» означает сокращение объемов торговли в этих районах. Рост есть везде, но налицо разрыв между удельными оборотами в исследуемых отраслях по г. Барнаулу и прочим районам.

Из данных табл. 2 видно, что примерно в 60% муниципальных образований Кемеровской области значение представленного показателя составляло менее 60% от среднего по субъекту Федерации. В 2005 г. в эту группу попал 21% населения, в 2007 г. – 19%. Распределение исследуемого показателя в данном регионе, с одной стороны, значительно более однородно, чем в Алтайском крае, хотя при этом значение «хвоста» (менее 60% от среднего) также очень велико. Качественный анализ распределения показывает интуитивно ожидаемый результат: относительная равномерность распределения валового выпуска исследуемых отраслей в Кемеровской области обеспечивается относительно большим количеством городов, а также относительно более равномерным распределением населения по этим городам. Именно агломерации (города и окружающие их районы) заполняют интервал между безусловным лидером (г. Кемерово) и большой группой муниципальных образований (85% всех образований), для которых значение исследуемого показателя составляет меньше 80% от среднего. Из анализа абсолютных цифр также следует, что в реальности рост значения показателя идет по всем муниципальным образованиям. Однако этот рост не приводит к принципиальному сокращению разрыва между отдельными объектами.

Как видно из табл. 3, ситуация в Новосибирской области, с одной стороны, абсолютно проста для восприятия, а с другой стороны, несколько удивительна. Все муниципальные образования делятся на две группы: агломерация Новосибирск, в которой проживает 62% населения области, попадающая в группу со значением показателя 141–160% от среднего, и все остальные муниципальные образования (29 областных районов и агломераций), в которых проживает 38% на-

селения, со значением показателя менее 40% от среднего. Из года в год картина по Новосибирской области не меняется, несмотря на постоянный рост абсолютного значения показателя.

Представленные данные наглядно демонстрируют, что высокое неравенство муниципальных образований по рассмотренному показателю носит достаточно системный характер и не является следствием каких-то отдельных статистических выбросов. Еще более яркую картину мы увидим, рассмотрев, во сколько раз максимальное значение показателя по субъекту превышает минимальное. Как видно из рис. 1, все исследованные регионы характеризуются очень высокой неравномерностью распределения значения показателя по муниципальным образованиям, причем разлет между крайними значениями за три года заметно не сократился.

На фоне всего сказанного выше несколько неожиданным, на наш взгляд, выглядит тот факт, что несмотря на различную степень неравенства внутри исследованных субъектов (и с точки зрения распределения значения показателя, и с точки зрения отношения его предельных значений), значения показателя в муниципальных образованиях – лидерах, при всей их «неодинаковости», разнятся весьма несуществ-

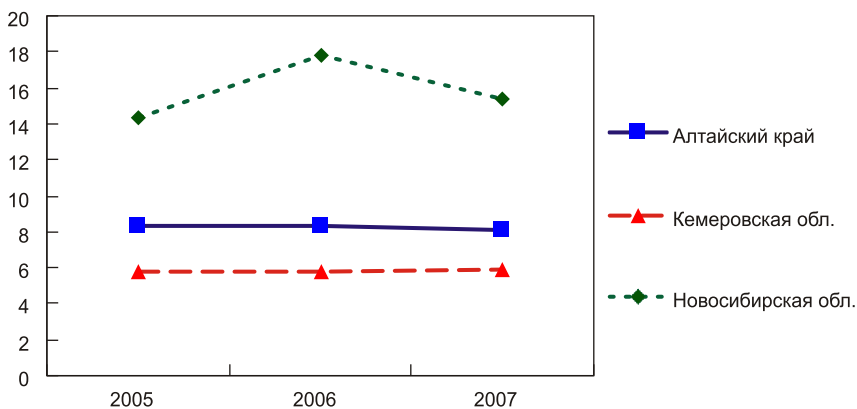


Рис. 1. Превышение максимального значения показателя над минимальным, раз

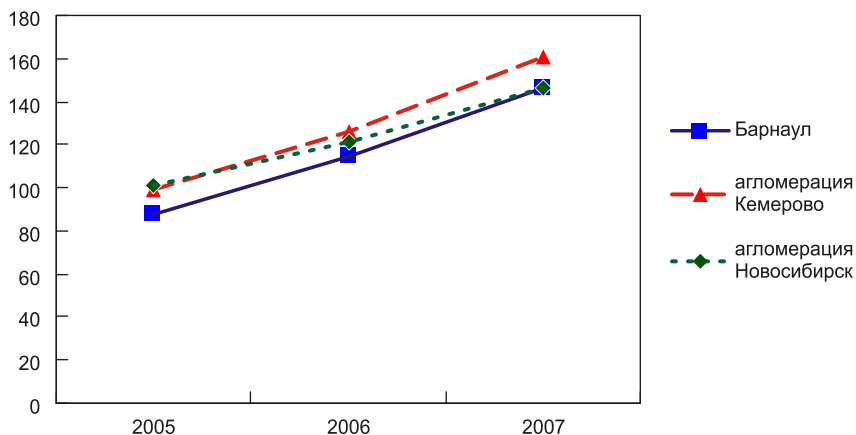


Рис. 2. Значения показателя в муниципальных образованиях – лидерах, тыс. руб. на душу населения

венно (рис. 2). По сути, мы имеем дело с ситуацией, когда региональные центры соседствующих регионов более однородны между собой, чем с окружающими их муниципальными образованиями. Можно сказать, что лидеры у нас богаты примерно одинаково, а отстающие бедны каждый по-своему.

Получив представление о степени неравенства по принятому показателю внутри субъектов Федерации, оценим, сколь велико неравенство по аналогичному показателю между этими субъектами. Как видно из рис. 3, разница между значениями, которые исследуемый показатель принимает для рассматриваемых субъектов Федерации, не превышает 60%.

На примере исследованного показателя мы установили, что неравенство между муниципальными образованиями каждого из субъектов Федерации может в разы превышать неравенство между усредненными значениями для этих субъектов Федерации. Таким образом, мы можем считать гипотезу 1 доказанной.

На основе анализа рядов абсолютных значений показателя для муниципальных образований всех трех регионов было установлено, что образования с равными значениями показателей присутствуют во всех трех рассматриваемых регионах. Также стоит отметить, что в Новосибирской области в 2005 и 2006 гг. одновременно имелись образо-

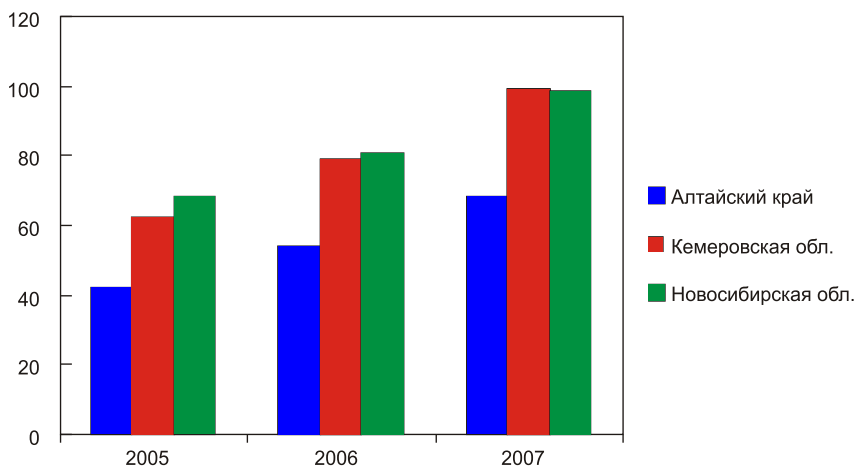


Рис. 3. Значения показателя по исследуемым субъектам Федерации, тыс. руб. на душу населения

вания как с самым низким, так и с самым высоким значением показателя по всему множеству исследуемых объектов. Таким образом, мы можем считать доказанной гипотезу 2.

Исследование субъектов Федерации не дает представления об истинных масштабах экономического неравенства территорий, причем степень неравенства занижается при этом в разы. Муниципальные образования – лидеры, расположенные в соседних субъектах Федерации, могут быть более однородными между собой (вплоть до сближения экономических показателей), чем с соседними муниципальными образованиями. Разрыв в уровнях развития между лидирующими и отстающими муниципальными образованиями за рассматриваемый период практически не изменился.

Полученные результаты открывают широкие возможности для проведения дополнительных исследований в избранном направлении. Во-первых, целесообразно более детально изучить экономическое значение и территориальную структуру распределения примененного показателя: проанализировать его связь с прочими экономическими показателями, определить, какие аспекты экономического положения территории он отражает, выделить территориальные зоны однородности.

Во-вторых, имеет смысл, опираясь на результаты, которыми мы располагаем, сформулировать определение и разработать методику выявления депрессивных районов, локализовать их на территории исследуемых субъектов Федерации. Причем для расширения эмпирической базы исследования целесообразно расширить изучаемые территории (в нашем примере – за счет включения Омской и частично Томской областей). Также можно попробовать изучить конгломерацию субъектов Федерации на предмет наличия кластеров [7].

По итогам же такой работы мы сможем с помощью имеющегося на данный момент инструментария [8] оценить влияние государственной политики на региональное развитие, на основе оценки региональной политики с использованием методов панельного анализа по методике, предложенной Е.А. Коломак [9], разработать рекомендации по сокращению территориального экономического неравенства.

Литература

1. **Гранберг А.Г.** Основы региональной экономики: Учебник для вузов. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
2. **Проект** Сирена: методы измерения и оценки региональной асимметрии / Под ред. С.А. Суспицина. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2002. – 248 с.
3. **Михеева Н.Н.** Региональные пропорции экономического роста в России // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 225–243.
4. **Клисторин В.И.** Методология анализа налогово-бюджетной и региональной политики на субфедеральном уровне / Под ред. С.А. Суспицина. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2004. – 240 с.
5. **Клисторин В.И.** Российский федерализм: региональная политика, направленная на поддержку муниципальных образований // Регион: экономика и социология. – 2009. – № 3. – С. 41–54.
6. **Региональная** политика, направленная на сокращение социально-экономической и правовой асимметрии. – Новосибирск: Экор; Сибирское соглашение, 2000. – 549 с.
7. **Пространственный** аспект стратегии социально-экономического развития региона / Под ред. С.А. Суспицина. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2002. – 408 с.
8. **Проект** Сирена: влияние государственной политики на региональное развитие / Под ред. С.А. Суспицина. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2002. – 360 с.
9. **Коломак Е.А.** Управление конкурентной средой на субфедеральном уровне. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2006. – 220 с.