Кривошлыков Михаил Николаевич. Развитие методов горизонтального финансового выравнивания территорий в системе бюджетного федерализма : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Ростов н/Д, 2004 193 c. РГБ ОД, 61:05-8/62

**Содержание к диссертации**

Введение

1.БЮДЖЕТНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ КАК СОВРЕМЕННАЯ ФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ 12

1.1 . Сущность и основные механизмы реализации бюджетного федерализма 12

1.2. Доходно-расходные полномочия в системе бюджетного федерализма и его типологизация 27

1.3 .Проблемы функционирования системы межбюджетных

отношений на субфедеральном уровне 44

2.ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ ФИНАНСОВОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ В СИСТЕМЕ

БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА 67

2.1. Зарубежный опыт горизонтального финансового выравнивания 67

2.2. Принципы и схемы горизонтального бюджетного выравнивания в российской федерации 87

2.3. Налоговый потенциал муниципального образования и его учет в

системе бюджетного выравнивания 110

3. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОВ ГОРИЗОНТАЛЬНОГО ФИНАНСОВОГО ВЫРАВНИВАНИЯ НА СУБФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ 124

3.1 . Тенденции развития субфедеральных межбюджетных отношений в ростовской области 124

3.2. Методика горизонтального финансового выравнивания территорий с использованием группового подхода 146

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ 171

ПРИЛОЖЕНИЯ 182

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Несмотря на особое значение в обеспечении эффективного функционирования бюджетной системы такого инструмента межбюджетного регулирования как финансовая помощь нижестоящим бюджетам субъектов Федерации, его применение еще не имеет должного научного обоснования. Сохраняет дискуссионный характер вопрос определения места, роли и специфики субфедеральных отношений в системе межбюджетного федерализма РФ.

Формы финансовой помощи муниципальным бюджетам и механизмы распределения за последние десять лет подверглись определенной трансформации в сторону объективизации процессов межбюджетного регулирования, однако, в целом эти изменения носили бессистемный характер. В настоящее время еще можно встретиться с ситуацией, когда решения, касающиеся важнейших вопросов бюджетной политики на субфедеральном уровне, принимаются под влиянием сиюминутных политических выгод, часто без должного анализа усилий муниципалитетов в обеспечении самофинансирования и прогноза возможных последствий. В этих условиях стагнация сложившегося положения в реализации межбюджетных отношений была бы чревата негативными последствиями финансового и социального характера.

Наблюдаемое сегодня многообразие схем горизонтального бюджетного выравнивания, используемых на субфедеральном уровне, выстроенных в основном эмпирическим путем, с одной стороны, свидетельствует о стремлении субъектов Федерации найти наиболее рациональную модель организации межбюджетных отношений на своей территории, с другой, о многоуровневом сложном характере межбюджетных отношений внутри субъекта Федерации, требующих адекватной методико-методологической поддержки.

Со второй половины XX века проблема организация межбюджетных отношений в условиях генезиса принципов бюджетного федерализма привлекает пристальное внимание мировой, а с начала 90-х годов и отечественной эконо-

4 мической мысли. Особый интерес представляют публикации по проблематике

межбюджетного регулирования таких отечественных и зарубежных исследователей, как А. Абалкин, В. Алешин, Е. Андреев, С. Артемьев, К. Баранова, Л. Воронин, А. Дорждеев, Т. Грицюк, Б. Златкис, Т. Игнатова, А. Игудин, Н. Кетова, В. Клисторин, А. Колесов, Г. Курляндская, Ю. Колесников, А. Лавров, Р. Мусграве, В. Овчинников, В. Радионова, Г. Сингатуллин, С. Смит, С. Суспи-цын, Г. Хессе, Г. Хьюз.

Вопросы развития муниципальных финансов рассматриваются в работах О. Берга, В. Биккеля, Е. Бухвальда, В. Матеюка, Л. Прониной, В. Христенко, А. Швецова и других авторов. Различным аспектам бюджетного выравнивания на субфедеральном уровне посвящены исследования О. Геске, Л. Дуканич, Н. Епифановой, М. Минченко, В. Патцига, И. Подпориной, О. Пчелинцева, И. Трунова, С. Хурсевича.

Однако при всей ценности приведенных исследований теоретические, методологические и инструментальные аспекты проблемы формирования объективного и прозрачного механизма распределения нецелевой финансовой помощи внутри субъекта Федерации остаются малоразработанными.

Новый импульс в исследовании проблем межбюджетного выравнивания на субфедеральном уровне придали изменения законодательства о местном самоуправлении и проводимая Правительством РФ реформа межбюджетных отношений, одним из звеньев которой являются система бюджетов Муниципальных образований. Особое значение в этих условиях приобретает конструктивно-теоретической осмысление теории и практики организации межбюджетных отношений.

Приведенные выше соображения определяют актуальность исследования, направленного на теоретический анализ механизмов горизонтального бюджетного выравнивания, выявление внутренних закономерностей системы распределения финансовой помощи муниципальным образованиям и разработку на этой основе предложений по совершенствованию системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

5 Трансформация политики горизонтального финансового выравнивания

требует научного подхода и адекватной методической реализации.

**Цель и задачи исследования.**Цель диссертационного исследования состоит в анализе теоретических основ и практики функционирования механизма горизонтального бюджетного выравнивания на субфедеральном уровне и разработке методики горизонтального бюджетного выравнивания территорий с выработкой рекомендаций по ее применению.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

исследования содержания бюджетного федерализма как формы организации межбюджетных отношений с учетом межстранового анализа форм организации и особенностей его генезиса в Российской Федерации с целью типологизации механизма его проявления;

выявления тенденций развития межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, обусловленных трансформацией экономических и правовых основ организации бюджетной системы государства;

анализа принципов организации процесса горизонтального бюджетного выравнивания на субфедеральном уровне в индустриально развитых государствах унитарного и федеративного типа, включая и РФ;

исследования эффективности механизма горизонтального бюджетного выравнивания муниципальных образований в Ростовской области;

определения стратегических направлений развития механизма горизонтального бюджетного выравнивания;

отбора адекватных методов для организации горизонтального бюджетного выравнивания территорий, основанных на применении группового подхода к систематизации субъектов выравнивания и метода интерактивной ранжировки.

**Предмет и объект исследования.**Объектом исследования является процесс горизонтального выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Предметом исследования выступает система межбюд-

жетных отношений между субъектом Федерации и муниципальными образованиями первого уровня.

**Теоретико-методологическую**базу исследования составили фундаментальные концепции бюджетного федерализма, разработанные отечественными и зарубежными учеными.

**Инструментально-методический аппарат.**В процессе исследования принципов и форм организации бюджетного федерализма, включая формы *его*реализации на субрегиональном уровне использованы общенаучные методы историко-генетического, системного, категориального и субъектно-объектного подходов, структурно-функциональный и экономический анализ, а также метод кластерного анализа и интерактивных ранжировок (TOPSIS).

**Информационно-эмпирической базой**исследования послужили данные Госкомстата РФ, Ростовского областного комитета государственной статистики, Министерства финансов РФ и Ростовской области, Международной организации экономического сотрудничества, Международного валютного фонда, данные, опубликованные в периодической печати и во всемирной компьютерной сети Интернет, нормативные и директивные документы Президента и Правительства РФ, законодательные документы Российской Федерации, программные положения Правительства, материалы научно-практических конференций по исследуемой проблеме.

**Рабочая гипотеза диссертационного исследования**состоит в выдвижении и обосновании системы теоретико-методических положений, согласно которым определяющим направлением дальнейшего развития механизма горизонтального бюджетного выравнивания должна стать его объективизация и повышение прозрачности за счет перехода от индивидуального подхода к групповому, обеспечивающему единые стандарты при распределении финансовой помощи муниципалитетам, однородным по уровню социально-экономического развития и налоговому потенциалу и степени усилий по его реализации.

**Положения диссертации, выносимые на защиту:**

1. Анализ реализации механизмов бюджетного федерализма позволяет предположить, что в России формируется прагматическая модель бюджетного федерализма кооперативного типа, сохраняющая традиции централизованного государства, и предполагающая широкое использование систем совместного участия разных уровней власти в налогах, преобладание доли территориальных бюджетов в совокупных государственных расходах на социально-экономические нужды и находящая совою реализацию в сочетании горизонтального и вертикального механизмов финансового выравнивания.
2. В рамках применяемых методов горизонтального финансового выравнивания величина трансфертов как показатель несбалансированности бюджетной системы характеризует степень зависимости муниципалитетов от органов власти более высокого уровня: чем выше в расходах первых доля трансфертных поступлений, тем сильнее контроль за их действиями со стороны последних, и тем меньше реальные полномочия местных властей в решении вопросов бюджетной обеспеченности на своей территории. Развитие методов горизонтального финансового выравнивания в направлении учета финансовой силы территорий позволит объективизировать механизм распределения трансфертов, ослабив тем самым степень зависимости муниципалитетов.
3. При построении системы выравнивания бюджетной обеспеченности в странах с развивающейся рыночной экономикой необходимо учитывать степень асимметрии в государственном устройстве и налоговой системе: для стран с более остро проявляющимися асимметриями приоритет следует отдавать вертикальному выравниванию бюджетной обеспеченности (в комбинации с горизонтальными методами выравнивания), тогда как в странах с менее остро проявляющимися асимметриями, напротив, приоритет следует отдавать горизонтальному типу финансового выравнивания.
4. Значительные различия географических и экономических условий в различных субъектах Федерации, и как следствие в бюджетной обеспеченности, делают невозможным установление единой методики распределения средств региональных Фондов финансовой поддержки муниципальных образований

8 через систему трансфертов. Для, применяемых в настоящее время на субфедеральном уровне, методов горизонтального финансового выравнивания характерным является ярко выраженное преобладание расходной составляющей над доходной и, как следствие, игнорирование факторов определяющих величину последней при распределении трансфертов.

1. Совершенствование методов горизонтального финансового выравнивания должно базироваться на учете объективных различий между муниципалитетами и обеспечивать реализацию принципов горизонтального равновесия территорий. Это, с одной стороны, означает, что при распределении трансфертной помощи должны быть учтены различия в социально-экономическом развитии и налоговых потенциалах отдельных территорий (элемент доходной составляющей), а также их потребности в расходах, необходимых для обеспечения выравнивания уровня услуг населению (элемент расходной составляющей). С другой стороны, необходимо в максимальной степени учесть и устранить влияние субъективных факторов, таких как безынициативность и иждивенческое настроение местных органов власти.
2. Установление объективными методами устойчивой однородности (схожести) муниципальных образований по уровню их социально-экономического развития позволит перейти от применяемого индивидуализированного подхода к горизонтальному финансовому выравниванию к методам, ориентированным на обеспечение равных условий для муниципальных образований, входящих в одну группу (групповой подход), что, с одной стороны, облегчит поиск адекватных моделей финансового выравнивания, учитывающих специфические особенности развития различных муниципальных образований, а с другой стороны, позволит устранить субъективизм в данном процессе, зачастую вызванный влиянием на величину трансфертов отдельных искусственно завышаемых или занижаемых показателей развития муниципальных образований и других субъективных факторов.
3. Успешное развитие методов горизонтального финансового выравнивания сопрягается с формированием групп однородных по уровням социально-

9 экономического развития и бюджетной обеспеченности муниципальных образований с последующим распределением финансовой помощи внутри каждой группы исходя из показателей характеризующих налоговые усилия местных администраций, соблюдение налоговой дисциплины.

**Научная новизна работы**заключается в выявлении тенденции развития межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, определении стратегических направлений развития механизма горизонтального финансового выравнивания территорий и разработке нового метода горизонтального финансового выравнивания на субфедеральном уровне, предполагающего формирование однородных по своему социально-экономическому развитию и финансовой силе групп муниципальных образований и распределение финансовой помощи между муниципалитетами одной группы на основе интегральных показателей, оценивающих налоговые усилия и финансовую самостоятельность.

Конкретно элементы научной новизны состоят в следующем:

выявлены противоречия между наиболее предпочтительной моделью бюджетного федерализма с большей степенью децентрализации, характеризующейся большей гибкостью и способностью оперативно реагировать на изменение условий развития конкретных территорий с реально складывающейся в России прагматической моделью кооперативного типа сочетанной с вертикальными и горизонтальными методами выравнивания;

определено, что процесс децентрализации расходных и налоговых полномочий в федеративном государстве сопровождается как выгодами, так и издержками, баланс между которыми в каждом конкретном случае зависит от множества характеристик экономического и политического устройства государства;

показано, что реально-сложившаяся степень асимметрии в государственном устройстве и налоговой системе РФ определяет выбор способа организации механизма выравнивания бюджетной обеспеченности посредством комбинации вертикального и горизонтального методов с приоритетом первого;

разработана специализированная система критериальных показателей оценки социально-экономического состояния муниципальных образований и их налоговых усилий, ориентированная на реализацию группового подхода в распределении финансовой помощи между муниципальными образованиями;

выявлены с помощью кластерного анализа группы однородных, в смысле социально-экономического развития и налогового потенциала, муниципальных образований, позволяющие организовать механизм распределения финансовой помощи на идеологии единства и дифференциации условий их развития;

предложен адекватный инструмент внутригрупповой оценки муниципальных образований (TOPSIS), позволяющий сформировать систему интегральных показателей с учетом их налоговых усилий и финансовой самостоятельности;

разработана методика горизонтального финансового выравнивания на субфедеральном уровне, основанная на кластеризации муниципальных образований с последующим распределением финансовой помощи между муниципалитетами одной группы на основе интегральных оценок.

**Теоретическая значимость исследования**заключается в обобщении мирового опыта организации межбюджетного выравнивания в странах с разным типом государственного устройства и на этой основе разработка нового метода горизонтального финансового выравнивания, основанного на выявлении групп однородных, по своему социально-экономическому развитию и фискальному потенциалу, муниципальных образований с последующим распределением финансовой помощи внутри группы, исходя из учета интегральной оценки усилий территорий по реализации налогового потенциала. Теоретические выводы исследования также могут быть использованы в процессе преподавания специальных учебных курсов в ВУЗах по дисциплинам «Финансы», «Регионология», «Бюджет и бюджетный процесс».

**Практическая значимость результатов исследования**определяется тем, что разработка принципов горизонтального финансового выравнивания

на субфедеральном уровне с использование группового подхода позволяет облегчить реализацию адекватных моделей финансового выравнивания, учитывающих специфические особенности развития различных муниципальных образований и их усилия по реализации своего налогового потенциала. Рекомендации автора могут быть использованы в практике работы органов финансового управления на региональном и муниципальном уровнях.

**Апробация диссертационной работы.**Основные теоретические и практические результаты диссертационного исследования работы нашли отражение в выступлениях автора на межвузовских научно-практических конференциях в Ростовском Государственном Университете и Ростовском Государственном Экономическом Университете. По результатам диссертационного исследования опубликованы 4 научные работы общим объемом 1,1 печатного листа.

**Структура диссертационной работы**отражает логику, порядок исследования и алгоритм решения поставленных задач. Диссертация состоит из введения, восьми параграфов, объединенных в три главы, заключения, списка использованной литературы и приложений, содержит 11 рисунков, 19 таблиц, изложена на 193 страницах.

title1 Сущность и основные механизмы реализации бюджетного федерализма title1

Принятие Концепции перехода к устойчивому экономическому росту Российской Федерации и ее субъектов актуализирует проблему организации межбюджетных отношений с учетом объективно сложившихся территориальных (региональных и муниципальных) неравенств.

В качестве основных причин, порождающих территориальное (пространственное) неравенство выделяют: [67, с. 146; 102, с. 38]

резкие различия природно-климатических условий жизни и предпринимательства;

масштабы, качество и направление использования природных ресурсов;

периферийное или глубинное положение территорий, влияющее на величину транспортных расходов, емкость рынка и т. д.;

неразвитость транспортной и коммуникационной инфраструктуры, отрицательно влияющая на экономическое развитие территорий;

масштабы и степень износа производственной инфраструктуры;

агломерационные преимущества и недостатки;

степень региональной и муниципальной автономии;

социально-культурные и демографические факторы (степень урбанизации, уровень образованности и т. п.);

несовпадение во времени и пространстве процессов рыночной трансформации экономики территорий.

Межбюджетные отношения выступают как отношения между субъектами бюджетных правоотношений по поводу формирования и исполнения соответствующих бюджетов.

class2 **ГОРИЗОНТАЛЬНОЕ ФИНАНСОВОЕ ВЫРАВНИВАНИЕ В СИСТЕМЕ**

**БЮДЖЕТНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА** class2

## Зарубежный опыт горизонтального финансового выравнивания

Разделение задач и финансовых источников между различными уровнями государственного управления - основной вопрос федеративного государства. Эта проблема решается с помощью введенного в период Веймерской республики в Германии понятия «финансового выравнивания» (балансирования), которое, по выражению известного германского специалиста в области финансов О.-Э. Геске, является «ядром финансовых взаимоотношений федеративного государства». [130, с. 78]

Термин «финансовое выравнивание» получил широкое распространение в Германии после первой мировой войны, когда развалилась старая финансовая система, и стало очевидно, что коммуны больше не в состоянии финансировать осуществление своих компетенций лишь за счет доходов жителей коммуны - на основе так называемого принципа эквивалентности расходов доходам, собираемым на определенной территории. Тогда возникла настоятельная необходимость в финансовых отчислениях со стороны центра и коммунам, и землям. Вместе с введением механизма финансовых отчислений коммунам центр получил право непосредственно вмешиваться в дела местного самоуправления.

Немецкий ученый и государственный деятель И. Попитц определил в 1926 г. «финансовое балансирование» как «всю совокупность финансовых отношений между государством и входящими в него территориальными объединениями». В тот период времени подход Попитца к проблеме «финансового выравнивания» соответствовал позиции А. Гензеля, который в 1921 г. ввел этот термин в юридический лексикон. Гензель, а вслед за ним и Попитц отожествляли право на финансовую автономию с правом государственности, которым, соответственно, обладали рейх и входящие в него территории, но не коммуны. Речь шла, таким образом, о распределении финансовых поступлений. Данная концепция рассматривала коммуны только в связи с исполнением ими определенного круга задач, финансирование которых осуществлялось непосредственно рейхом и территориями. Такой подход не предусматривал права финансовой автономии для местных коллективов.

Дальнейшее развитие понятие «финансовое выравнивание» получило уже после войны в работах В. Биккеля. Подобно своим предшественникам, Биккель подчеркивал приоритетное значение распределения государственных задач между территориальными объединениями разного уровня. Распределение задач, по Биккелю, должно служить главным основанием для распределения финансовых источников между федерацией, землями и коммунами. Финансовое выравнивание, с его точки зрения, представляет собой распределение задач между территориальными корпорациями публичного права, а также прав по ведению ими собственной бюджетной политики в целях осуществления этих задач. [136, с. 118] Данная концепция предусматривает включение в систему финансового выравнивания, наравне с федерацией и землями, также и коммун, которые получают право на финансовую автономию.

В современных исследованиях, посвященных проблеме финансового выравнивания, предпочтение отдается более поздней концепции В. Патцига, который рассматривает распределение компетенций между уровнями государственной власти в качестве исходного пункта для осуществления политики «финансового выравнивания». Речь идет, таким образом, во-первых, о распределении финансовых поступлений между территориальными объединениями разного уровня, а во-вторых, о компенсации финансовых различий между ними. В современной Германии в соответствии с приведенными определениями существует система «активного» финансового балансирования, связанная с распределением финансовых источников между федерацией, землями и коммунами, и «пассивного», связанного с распределением возложенных на них задач.

Финансовое выравнивание базируется на показателе финансовой силы. Показатель финансовой силы (налоговый потенциал) является суммой налоговых доходов регионального бюджета с корректировками на предоставляемые налоговые льготы и объем налоговых доходов местных бюджетов, скорректированных, в свою очередь, на плотность населения, степень урбанизации. В отдельных случаях он корректируется с учетом особых финансовых потребностей региона (например, необходимости содержать порты, которыми пользуются все земли).

Определяющими для финансовой силы являются, во-первых, налоговые поступления федеральной земли. Помимо этого, здесь учитываются возможные доходы от сборов пошлины за добычу природного газа и пр. С недавнего времени учитываются и наиболее существенные налоговые поступления общин, расположенных на территории земли, правда, лишь на 64%. Измеренная таким образом финансовая сила соотносится с числом жителей федеральной земли, которое и определяет финансовую потребность данной части федерации - норматив выравнивания.

Существует два различных варианта передачи ресурсов от одного уровня бюджетной власти на другой: разделение доходов и система грантов. Разделение доходов может осуществляться в нескольких видах: разделение налоговой базы или централизация налоговых доходов и их последующее распределение согласно избранным критериям. Выделение грантов также может происходить по двум направлениям: в виде нецелевых и целевых трансфертов, каждый из которых может в свою очередь быть выделен в фиксированном размере или подлежать пролонгации, являться условным или безусловным, а также выделяться на условиях совместного финансирования. Выбор конкретного механизма выделения межбюджетных трансфертов зависит от задач экономической и фискальной политики в данный момент времени.

## Тенденции развития субфедеральных межбюджетных отношений в ростовской области

Развитие региональных финансов, проведение эффективной бюджетной политики невозможно без отлаженной системы межбюджетных отношений, на формирование которой в последние годы были направлены усилия органов государственной власти Ростовской области. В качестве субъектов межбюджетных отношений первого уровня в области выступают 55 муниципальных образований, в том числе 16 городов и 39 районов.

Острота проблемы межбюджетных отношений объясняется тем, что между муниципальными образованиями Ростовской области имеются существенные различия, как по доходному потенциалу, так и по спросу на услуги бюджетной сферы.

Разброс районов Ростовской области по размеру их территорий относительно невелик - среднее и медианное значения этого показателя почти совпадают. Тем не менее, различия все же имеются: территория самого маленького по площади муниципалитета - города Гуково - составляет 36,2 км , тогда как самый крупный - Зимовниковский район - занимает площадь 5045 км . Такой разброс значений достаточно типичен для российских регионов. По численности и плотности населения муниципалитеты области различаются куда сильнее.

По данным на 2002 год численность населения самого большого города области - Ростова-на-Дону - в 112 раз превышает численность самого малочисленного района - Советского. Только в 6 из 59 муниципальных образований численность жителей превышает 100 тысяч человек. Такая неоднородность распределения жителей по муниципалитетам приводит к тому, что средняя численность жителей в муниципалитете (80 тысяч) намного отличается (40 тысяч). Впрочем, несмотря на столь значительные различия в численности населения по муниципалитетам, города и районы Ростовской области более однородны по этому показателю, чем города и районы многих других субъектов Российской Федерации. В Ростовской области есть лишь несколько крайне малонаселенных районов, и несколько многонаселенных.

Средняя плотность населения составляет 42,5 человек на км2, а медианная - всего лишь 22 человека на км2. Расхождение между средним и медианой объясняется наличием нескольких муниципалитетов с очень высокой плотностью населения: в десяти городах плотность населения превышает 1 000 человек на км2, однако столь высокая плотность в этих городах уравновешивается наличием малонаселенных районов - в 25 районах области плотность населения составляет менее 20 человек на км . Весьма сильны различия между муниципалитетами и по доле городского населения. В 15 районах доля городского населения превышает 75%. С другой стороны, в 26 районах городское население практически отсутствует. Все эти данные позволяют говорить о том, что способы предоставления бюджетных услуг в разных муниципалитетах должны быть разными, и сам состав этих услуг будет разниться.

Помимо наличия существенных различий по размеру территории, численности и плотности населения, между муниципалитетами существуют также значительные различия по возрастной структуре населения, являющегося потребителем бюджетных услуг. Средняя доля населения, не достигшего трудоспособного возраста, составляет 24%, а медианное значение этой доли -23,9%. Тем не менее, разброс муниципалитетов по возрастной структуре населения достаточно велик: в г. Новочеркасске доля населения, не достигшего трудоспособного возраста, составляет 18,1% , тогда как в Заветинском районе этот показатель достигает 30,3%. Аналогичный разброс наблюдается и по доле населения старше трудоспособного возраста: от 18,2% в г. Волгодонске до 36,5%) в г. Гуково. Еще одним демографическим показателем, по которому можно судить об экономической ситуации на местах, является детская смертность (количество смертей на 1000 новорожденных). Здесь опять же наблюда 126 ется существенный разброс значений - от 3,2 смертей на 1000 новорожденных в Песчанокопском районе до 41,7 в Милютинском районе. Различия всех этих демографических показателей по муниципалитетам также подтверждают наличие существенного разброса по уровню экономического развития и условиям жизни среди муниципалитетов. Очевидно, что местные администрации должны иметь достаточно свободы в области принятия решений, чтобы проводить такую политику, которая удовлетворяла бы потребности жителей конкретных территорий.

Среднемесячная зарплата по области в 2002 г. составляла 2092,2 руб. У трети муниципалитетов средняя заработная плата попадает в интервал плюс-минус 25% от средней по области. При этом разброс муниципалитетов по средней зарплате чрезвычайно велик - максимальная средняя зарплата (г. Волгодонск) в 3,5 раза превышает минимальную среднюю зарплату (Сальский район). Уровень официально зарегистрированной безработицы также сильно различается по муниципалитетам, хотя достоверность самих данных вызывает некоторые сомнения. [97]