

УДК 332.1

АМИРОВА ЭЛЬМИРА АМИРОВНА

младший научный сотрудник
Института социально-экономических исследований ДФИЦ РАН,
e-mail: Emulya7@mail.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2021-8-78-82

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В данной статье автор *рассматривает* проблему формирования и эффективной реализации государственной политики регионального развития, направленной на выравнивание уровня социально-экономического развития российских регионов. В ходе подготовки статьи были *исследованы* концептуальные подходы к государственному регулированию пространственного развития за период с 2000 г. по настоящее время, на основе анализа которых *сделаны выводы* о неэффективности существующей региональной политики выравнивания уровня социально-экономического развития регионов России. **Ключевые слова:** региональная политика, сбалансированное развитие, государственное регулирование, пространственное развитие.

AMIROVA ELMIRA AMIROVNA

Junior Researcher at the Institute
of Socio-Economic Research of the Russian Academy of Sciences,
e-mail: Emulya7@mail.ru

CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF PUBLIC POLICY SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. In this article, the author examines the problem of formation and effective implementation of the state policy of regional development aimed at leveling the level of socio-economic development of Russian regions. During the preparation of the article, conceptual approaches to the state regulation of spatial development for the period from 2000 to the present were investigated, based on the analysis of which conclusions were drawn about the ineffectiveness of the existing regional policy of leveling the level of socio-economic development of the regions of Russia. **Keywords:** regional policy, balanced development, state regulation, spatial development.

1. Введение. К настоящему времени возрастающее значение для экономического развития России и отдельных ее субъектов приобретает проводимая государством политика регулирования регионального развития, направленная на выравнивание социально-экономического положения территорий страны и укрепления ее единства. Однако, как показывает практика, работа в данном направлении проводится пока в недостаточной степени.

2. Основная часть. Особая значимость в концептуальных документах Правительства Российской Федерации принятых за последние десятилетия отведена пространственному развитию различных сфер экономики страны. Однако эти документы не были реализованы в полной мере или не реализованы вовсе по причине отсутствия целостного отражения основных приоритетов, задач и инструментов государственной политики регионального развития. Прежде всего, это касается отсутствия определения значимости выравнивания уровня социально-экономического развития российских регионов как приоритета политики пространственного развития.

Нами был рассмотрен период становления и реализации государственной политики пространственного развития с 2000 г. по настоящее время.

Первым шагом на данном этапе является Указ Президента РФ от 13.05.2000 г. [1] об образовании семи федеральных округов, являющихся особой территориальной формой федерального управления, в основу создания которых была положена существующая сетка экономических районов.

В результате, в 2002 году была принята к финансированию реализация пяти федеральных программ, в числе которых программы социально-экономического развития Юга России, Калининградской области, Дальнего Востока и Забайкалья, Курильских островов, а также в целях сокращения различий в уровнях социально-экономического развития регионов и количества проблемных регионов Российской Федерации, социально-экономическое развитие которых ниже среднего уровня по стране, Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 года № 717 была утверждена Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2003 годы и до 2015 года)» [2].

В нормативном документе отмечалось: «В настоящее время различия в развитии субъектов Российской Федерации по основным социально-экономическим показателям достигли критического уровня», что имеет своим следствием «расширение числа отстающих регионов, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий, что значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований» [3]. Отсюда следует, что Государственная программа 2001 года одной из главных задач региональной политики определяет экономическое выравнивание субъектов Федерации. Несмотря на это, распоряжением Правительства РФ от 26 октября 2006 года № 1454-р [4] было принято следующее решение: «Завершить в 2006 году реализацию федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002-2010 годы и до 2015 года)». К сожалению, заявленные в данной Программе цели и задачи за данный срок полностью решить не удалось.

В последующие годы Минрегионразвития России представило несколько документов, затрагивающие проблему пространственного развития России. В документе «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» (2005 год) [5] представлена политика поляризованного развития регионов, предполагающая выявление и поддержку опорных регионов («локомотивах роста»), которые посредством распространения своей экономической активности будут способствовать развитию проблемных регионов страны. Однако Концепция поляризованного развития регионов не была одобрена со стороны представителей субъектов Федерации за ориентацию на цель сфокусированного экономического развития и отказ от приоритета выравнивания уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [6]. Таким образом «Стратегия социально-экономического развития регионов Российской Федерации» последующего развития не получила.

«Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации» (2008 год) [7], согласно которой ключевой целью региональной политики является обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В соответствии с данной Концепцией, отмечалась необходимость сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации, а также обеспечения достойного качества жизни населения.

Аналогичная позиция прослеживается и в документе - «Концепция 2020» (2008 год) [8]. В проекте Концепции целью региональной политики выступает сбалансированное пространственное развитие, в частности, снижение межрегиональной и внутрирегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни. Однако в Концепции ясно говорится о том, что региональное развитие будет определяться, в основном, уже сформировавшимися зонами опережающего роста, к которым относятся крупнейшие агломерации, крупные города-центры регионов и другие территории. При такой постановке целей, противоречия в реализации проекта неизбежны.

Еще один своеобразный подход в пространственном регулировании регионального развития был обозначен в Государственной программе «Региональная политика и федеративные отношения» (2013 год) [9]. Программа ставит целью обеспечение сбалансированного развития субъектов Федерации и направлена на стимулирование органов государственной власти и органов местного самоуправления к наращиванию экономического потенциала территорий, повышение качества жизни малочисленных народов и укрепление единства многонационального народа России. Сокращение существующих различий в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации является одним из ключевых приоритетов Программы. Однако на практике она предполагала не сокращение разрыва социально-экономического неравенства, а замедление темпов нарастания неравенства по 10 субъектам Федерации с наибольшими значениями показателя и 10 субъектам с наименьшими значениями показателя.

В последующие 3 года для регулирования процессов пространственного развития в России были приняты следующие документы: Постановление Правительства № 870 от 20 августа 2015 года, Государственная программа «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 года № 445) и Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.» [10-13].

Согласно документу, Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 года № 870, особое внимание концентрирует на проблеме пространственного развития Российской Федерации, в частности предложениям, ориентированным на совершенствовании системы расселения на территории Российской Федерации и приоритетных направлениях размещения производительных сил. В основных задачах региональной политики предусматривалось активное участие федеральных органов государственной власти в предотвращении обнищания населения и минимизации отрицательных последствий безработицы, особенно в слаборазвитых регионах.

Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 года № 445 затрагивает вопрос сокращения уровня социально-экономической дифференциации субъектов Российской Федерации путем регулирования их бюджетной обеспеченности. Особое внимание в программе уделено обеспечению эффективного распределения финансовых ресурсов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации и совершенствованию системы предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Однако, как показывает практика, для выравнивания социально-экономического положения территорий страны недостаточно подтягивать развитие проблемных регионов, необходимо также повышать уровень их самодостаточности, прежде всего, за счет увеличения налоговых поступлений.

В Указе Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.» в числе приоритетных задач документа выделено снятие инфраструктурных ограничений для опережающего развития территорий с низким уровнем социально-экономического развития, совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала и др. В числе результатов реализации государственной политики регионального развития документ прямо называет сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, а также сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности. Не смотря, на то, что этот Указ рассматривает проблему выравнивания регионального развития, он не решает проблемы пространственного развития Российской Федерации.

В настоящее время утверждена «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (2019 год) [14], в которой представлены механизмы реализации госполитики по совершенствованию пространственного развития России. Документ первостепенное значение отводит обеспечению устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в

уровне и качестве жизни населения, ускорению темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечению национальной безопасности страны.

По мнению автора, «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» имеет общие моменты с «Концепцией Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации» 2005 года, которая базируется на теории поляризованного роста (полюсов роста) и которая также может быть не реализована в должной мере по причине ориентации на развитие опорных регионов. Так в перечень перспективных центров экономического роста включены перспективные города, образующие крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации, которые обеспечат вклад в экономический рост.

Таким образом, нормативно-правовая база по формированию государственной политики регионального развития имеет ряд основополагающих документов, которые характеризуются определенной степенью динамизма.

3. Выводы. Столь масштабное и продолжительное отставание уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации связано с проводимой федеральными органами власти неэффективной региональной экономической и инвестиционной политикой.

На основе анализа отечественного опыта государственной политики, можно выделить следующие направления государственной политики регионального развития:

– сбалансированное выравнивание уровня регионального развития субъектов Российской Федерации, основанное прежде всего, на ускоренном развитии проблемных регионов страны, то есть территорий, решение проблем и задач которых невозможно без прямого или косвенного участия государства;

– поляризованное (сфокусированное) региональное развитие, предполагающее определение и поддержку опорных регионов («локомотивов роста»), посредством которых является возможным последующее распространение активности в другие регионы страны.

Однако, ни первое ни второе направления государственной политики регулирования регионального развития не оправдали себя, так как, сбалансированное выравнивание не привело к ускоренному развитию проблемных регионов, плюс к этому в проблемных регионах нарастало потребительское отношение, которое способствовало возникновению негативных процессов в развитых регионах. В свою очередь, выделение так называемых полюсов роста не всегда способствует распространению экономической активности в другие регионы страны, по причине концентрации инвестиционных, финансовых, инновационных ресурсов в опорных регио-

Литература

1. URL: <https://base.garant.ru/12119586/>
2. Польшнев А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: Методология анализа и государственного регулирования. Изд. 2-е. – М.: Едиториал УРСС, 2011. – С. 135-144.
3. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/66905/>
4. URL: <http://sbornik-zakonov.ru/82559.html>
5. URL: <https://archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/strategy/>
6. Троцкий А.Я., Щетинин М.П. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне // Известия Алтайского государственного университета, 2010. – № 2-2. – С. 298-308.
7. URL: https://dpr.ru/journal/journal_33_4.htm
8. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/>
9. URL: <http://base.garant.ru/71405474/>
10. URL: <http://base.garant.ru/71170676/>
11. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/840/events/>
12. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovaniye_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/
13. Бахтюзин А.П., Бухвальд Е.М., Кольчугина А.В. Экономическая дифференциация регионов России: новые оценки и закономерности // ЭТАП: Экономическая теория. Анализ. Практика, 2017. – № 1. – С. 41-56.
14. URL: <https://docs.cntd.ru/document/552378463>

References:

1. URL: <https://base.garant.ru/12119586/>
2. Polynev A.O. *Mezhregional'naya ekonomicheskaya differenciatsiya: Metodologiya analiza i gosudarstven-*

- nogo regulirovaniya. Izd. 2-e. – M.: Editorial URSS, 2011. – S. 135-144.
3. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/66905/>
4. URL: <http://sbornik-zakonov.ru/82559.html>
5. URL: <https://archipelag.ru/agenda/povestka/evolution/strategy/>
6. Trockovskij A.YA., SHCHetinin M.P. *Konceptual'nye osnovy regulirovaniya territorial'nogo razvitiya na mezourovne* // *Izvestiya Altajskogo gosudarstvennogo universiteta*, 2010. – № 2-2. – S. 298-308.
7. URL: https://dpr.ru/journal/journal_33_4.htm
8. URL: <http://old.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/concept/>
9. URL: <http://base.garant.ru/71405474/>
10. URL: <http://base.garant.ru/71170676/>
11. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/840/events/>
12. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2025_goda/
13. Bahtizin A.R., Buhval'd E.M., Kol'chugina A.V. *Ekonomicheskaya differenciaciya regionov Rossii: novye ocenki i zakonomernosti* // *ETAP: Ekonomicheskaya teoriya. Analiz. Praktika*, 2017. – № 1. – S. 41-56.
14. URL: <https://docs.cntd.ru/document/552378463>