

УДК 351.71:351.86

© Валентин Васильевич Катов,  
кандидат экономических наук,  
Владимирский филиал РАНХиГС  
E-mail: kwant55@mail.ru

V. V. Katov,  
PhD in Economics  
The Vladimir Branch of the RANEPА

## ВЛИЯНИЕ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ НА УРОВЕНЬ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

### Influence of spatial development of territories on the level of socio-economic state of russian regions

**Аннотация:** в статье рассматривается вопрос пространственного развития территорий. Социально-экономическая ситуация в регионах, сложности бюджетного развития на всех уровнях требуют перехода в управлении территориями, и государством в целом, на использование иной управленческой парадигмы. Решение проблем неравномерного развития территорий носит глобальный характер, пространственные аспекты экономического развития в научном плане требуют разработки конкретных концепций, теорий, методологий, как общего характера, так и применительно к конкретным территориям. Проблема усиления неравенства, рост межрегиональных различий во всем мире приобрели особую актуальность. За последние десять лет, несмотря на рост потребления домохозяйств, наблюдается в межрегиональных различиях интенсивный рост. В нашей стране с ее обширной территорией проблема межрегиональных различий сохраняет особую остроту.

**Abstract:** The article deals with the issue of spatial development of territories. The socio-economic situation in the regions, the difficulties of budgetary development at all levels, require a transition in the management of territories, and the state as a whole, to the use of a different management paradigm. The solution to the problems of uneven development of territories is of a global nature, the spatial aspects of economic development, in scientific terms, require the development of specific concepts, theories, methodologies, both of a general nature and in relation to specific territories. The problem of increasing inequality, the growth of interregional differences all over the world have acquired particular relevance. Over the past ten years, despite the growth in household consumption, there has been an intensive growth in interregional differences. In our country, with its vast territory, the problem of interregional differences remains particularly acute.

**Ключевые слова:** пространственное развитие, стратегическое планирование, межрегиональные различия.

**Keywords:** spatial development, strategic planning, interregional differences.

Впервые использование термина «пространственное развитие» в научных работах датируется 70-ми годами прошлого века. Первоначальная трактовка определяет его как поведенческую систему по управлению территориями с целью получения оптимальных пространственных решений. Пространственное развитие и стратегическое планирование территорий – взаимосвязанные процессы. Категория «пространственное развитие» многоаспектна и включает в себя изменения в экологическом, физическом, социальном, экономическом развитии территорий.

Решение проблем неравномерного развития территорий носит глобальный характер, пространственные аспекты экономического развития в научном плане требуют разработки конкретных концепций, теорий, методологий, как общего характера, так и применительно к конкретным территориям. Осознание потребности и целесообразности применения основ пространственного развития в нашей стране формировалось достаточно

хаотично и длительно, и определялось в основном на уровне высшего руководства страны. Необходим переход от полного отказа в государственном управлении планового подхода к системе, где одним из основных стратегических направлений региональной политики в настоящее время должно быть обеспечение пространственного развития. По нашему мнению, принятие Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» положило начало данным процессам [1]. Ранее на государственном уровне принимались различные стратегические решения, но они не в полной мере могли влиять на пространственное развитие территорий. Перечислим некоторые из них [6]:

- Указ Президента РФ от 7 марта 1994 года № 456 «Об Управлении Администрации Президента Российской Федерации по работе с территориями»;
- Указ Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 года № 608 «О государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации»;
- Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 года № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»;
- постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 1995 года № 1006 «Энергетическая стратегия России»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 1760-р «Стратегия молодежной политики в Российской Федерации»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 года № 1234-р «Энергетическая стратегия Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Приказ Минтранса Российской Федерации от 31 июля 2006 года № 94 «Стратегия развития транспорта Российской Федерации на период до 2010 года»;
- Приказ Минтранса Российской Федерации от 12 мая 2005 года № 45 «Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 года № 877-р «Стратегия развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации до 2030 года»;
- Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»;
- Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 года № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

Проблема усиления неравенства, рост межрегиональных различий во всем мире приобрели особую актуальность. За последние десять лет, несмотря на рост потребления домохозяйств, наблюдается в межрегиональных различиях интенсивный рост. В нашей стране с ее обширной территорией проблема межрегиональных различий сохраняет особую остроту. Уровень неравенства регионов РФ внутри страны очень высок.

Следует отметить, что межбюджетные трансферты, выделяемые на выравнивание бюджетной обеспеченности, поделившие субъекты РФ на регионы-доноры и регионы-реципиенты, призванные решать проблемы выравнивания социально-экономического развития, не решают проблему региональной асимметрии. Регионы самостоятельно не имеют возможности заниматься пространственным развитием, а данные трансферты лишь порождают иждивенчество регионов. За последние годы, а именно: с 2006 по 2020 год число бюджетообразующих регионов в РФ «сжалось» с 24 до 13. Так, в 2018 году в 72 региона из 85 поступали дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, а по итогам 2019 года 37 % от суммы дотаций были направлены лишь в семь регионов.

Структура субъектов РФ изобилует наличием депрессивных регионов, серьезно различающихся по институциональным параметрам, качеству и уровню жизни, инфраструктурой, экономическими параметрами, поляризацией пространственного развития. Данные Министерства финансов РФ, иных источников лишь констатируют

наличие серьезных проблем в поляризации развития регионов. Рассмотрим некоторые примеры существующего положения дел.

1. Рейтинг социально-экономического развития. Для сравнения возьмем пять регионов-лидеров и пять наиболее отстающих по данному показателю субъектов РФ.

Таблица 1

Основные рейтинговые показатели поляризации развития по итогам 2018/2020 годов

| 2018 г. | 2020 г. | Регионы                                  | 2018 г. | 2020 г. |
|---------|---------|------------------------------------------|---------|---------|
| 1.      | 1.      | г. Москва                                | 88,049  | 83,929  |
| 2.      | 2.      | г. Санкт-Петербург                       | 86,141  | 80,347  |
| 3.      | 3.      | Ханты-Мансийский автономный округ – Югра | 78,398  | 74,782  |
| 4.      | 4.      | Московская область                       | 75,922  | 71,350  |
| 5.      | 5.      | Республика Татарстан                     | 75,069  | 69,263  |
| 81.     | 79.     | Чукотский автономный округ               | 15,307  | 21,798  |
| 82.     | 82.     | Республика Ингушетия                     | 14,505  | 18,931  |
| 83.     | 83.     | Республика Алтай                         | 13,814  | 14,239  |
| 84.     | 85.     | Еврейская автономная область             | 12,593  | 10,682  |
| 85.     | 84.     | Республика Тыва                          | 10,210  | 12,235  |

Примечание – Составлено автором по [2, 3].

Данные таблицы свидетельствуют о громадном разрыве в социально-экономическом развитии регионов. В основу интегрального рейтинга заложены базовые, фундаментальные показатели состояния региона.

Рейтинг социально-экономического развития за 2020 год сформирован на объединении ключевых показателей регионального развития. Базовые группы критериев объединены в четыре ряда: масштаб экономики; эффективность экономики; бюджетная сфера; социальная сфера. Объединение чисто экономических, финансовых показателей развития региона с социальной составляющей, в которой отражаются такие параметры как прожиточный уровень, доходы населения, безработица, уровень смертности, численность жителей населения с минимальными доходами определяют в полной мере интегральный рейтинг регионального развития. Данные таблицы подтверждают тот факт, что состав лидеров и аутсайдеров рейтинга не изменился, в сравнении же с 2018 годом наблюдается снижение показателей, что связано с замедлением роста экономики, неблагоприятной конъюнктурой сырьевых рынков, снижением уровня жизни населения в период так называемой пандемии.

2. Дотационная зависимость регионов от средств федерального бюджета.

Огромные территории, сложность в управлении, серьезные различия регионов по производственной инфраструктуре, природным ресурсам, условиям проживания населения, советское наследие территориального размещения создают, в большей степени, естественные различия территорий по уровню, качеству жизни, доходности местных бюджетов. Данные обстоятельства вынуждают по финансовой составляющей регионы РФ делить на два типа - доноры и реципиенты. Федеральной власти, федеральному бюджету с целью хотя бы частичного выравнивания уровня социального развития территорий вменяется в обязанность перераспределять в соответствии с законодательными актами финансовые ресурсы между указанными типами регионов. Государство своими действиями пытается выровнять уровень бюджетной обеспеченности субъектов РФ. Распределение финансовых вливаний из федерального бюджета в 2021 году утверждено приказом Минфина № 1030 и закреплено Федеральным законом от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» [3]. Бюджетообразующих регионов на текущий год запланировано 13 субъектов РФ, а именно: Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Ленинградская область, Калужская область, Самарская область, Республика Татарстан, Сахалинская, Свердловская и

Тюменская области, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Таблица 2

Десять наиболее дотационных территорий по объему получаемых дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в 2021 году

|     | Субъект РФ               | Сумма дотаций, млрд. руб. | Процент отчисляемых регионом налогов и сборов в федеральный бюджет |
|-----|--------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 1.  | Республика Дагестан      | 72,9                      | 671,1                                                              |
| 2.  | Республика Саха (Якутия) | 51,6                      | 59,9                                                               |
| 3.  | Камчатский край          | 41,1                      | 1336,5                                                             |
| 4.  | Чеченская Республика     | 33,5                      | 1533,0                                                             |
| 5.  | Алтайский край           | 29,5                      | 105,2                                                              |
| 6.  | Ставропольский край      | 24,3                      | 65,3                                                               |
| 7.  | Республика Бурятия       | 21,9                      | (-) 931,0                                                          |
| 8.  | Республика Крым          | 21,5                      | 86,0                                                               |
| 9.  | Республика Тыва          | 18,7                      | 6230,5                                                             |
| 10. | Республика Башкортостан  | 17,2                      | 9,1                                                                |

Примечание – Составлено автором по [2, 3].

Таблица 3

Регионы, у которых размер дотаций в 2021 году выше, чем суммы отчислений налогов и сборов в федеральный бюджет

|     | Регион                              | Получаемые дотации, млрд. руб. | Дотации, % от отчислений в фед. бюджет |
|-----|-------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------|
| 1.  | Республика Ингушетия                | 11,2                           | 1030,1                                 |
| 2.  | Кабардино-Балкарская Республика     | 14,01                          | 449,3                                  |
| 3.  | Карачаево-Черкесская Республика     | 10,1                           | 325,3                                  |
| 4.  | Республика Северная Осетия – Алания | 10,5                           | 366,6                                  |
| 5.  | Республика Калмыкия                 | 3,8                            | 253,3                                  |
| 6.  | Кировская область                   | 12,3                           | 97,4                                   |
| 7.  | Курганская область                  | 13,3                           | 124,4                                  |
| 8.  | Республика Алтай                    | 9,4                            | 313,3                                  |
| 9.  | Магаданская область                 | 4,5                            | (-) 47,8                               |
| 10. | Забайкальский край                  | 12,4                           | (-) 362,5                              |
| 11. | Еврейская АО                        | 2,0                            | 862,3                                  |
| 12. | Чукотский АО                        | 12,8                           | (-) 334,6                              |

Примечание – Составлено автором по [2, 3].

Таблица 4

Владимирская область в разрезе соседних регионов по получаемым дотациям в 2021 году

|    | Регион                | Дотации, млрд. руб. | Процент отчисляемых налогов и сборов в федеральный бюджет |
|----|-----------------------|---------------------|-----------------------------------------------------------|
| 1. | Ивановская область    | 12,92               | 123,4                                                     |
| 2. | Кировская область     | 12,66               | 97,4                                                      |
| 3. | Владимирская область  | 6,13                | 17,3                                                      |
| 4. | Рязанская область     | 4,35                | 7,1                                                       |
| 5. | Нижегородская область | 3,78                | 3,2                                                       |
| 6. | Костромская область   | 3,63                | 25,3                                                      |

|    |                     |      |     |
|----|---------------------|------|-----|
| 7. | Ярославская область | 0,71 | 1,4 |
|----|---------------------|------|-----|

Примечание – Составлено автором по [2, 3].

Принятые решения по выделению дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности на три года вперед, их объем в общем федеральном бюджете редактировались по финансовой ситуации, в 2021 году общая сумма составила 718,3 млрд. руб. вместо озвученных ранее 730,8 млрд. руб. В Федеральном законе от 08.12.2020 года № 385-ФЗ уже была обозначена цифра 718,3 млрд. руб. В этом случае, по нашему мнению, основную роль в бюджетном процессе играют межбюджетные трансферты, которые в структуре расходов бюджетов 2021 года ниже, чем в 2020 году. Отметим, что за последние годы количество субъектов РФ, не получающих дотации, сохранилось на прежнем уровне. Целевая же поддержка слабо стимулирует регионы к росту собственных доходов, росту экономической самостоятельности. Введенные гранты за эффективную и успешную работу не дают желаемого результата. Для совершенствования межбюджетных отношений, по нашему мнению, необходимы последовательные, частичные, но планомерные изменения бюджетного законодательства, а в существующих финансовых условиях нужен существенный рост *целевых дотаций*, пусть даже в ущерб экономической самостоятельности части регионов.

Анализируя выделенные дотации на 2021 год, отметим, что на восемь дотационных регионов приходится более 296 млрд. руб., что составляет более 41 % от общей суммы. Это еще раз наглядно говорит о высоком уровне поляризации социально-экономического и пространственного развития регионов. По Распоряжению Правительства РФ на 2021 год дополнительно выделяется 100 млрд. руб. на компенсацию снижения доходов местных бюджетов. В планах следующего, 2022 года предусмотрен рост на уровне не ниже инфляции с ориентировочной суммой 758,6 млрд. руб. [3].

Сложившаяся ситуация негативно влияет на экономическую безопасность страны. Требуется равномерное, сбалансированное развитие территорий. Обширная территория РФ, проблемы пространственного развития обязывают формировать особое отношение к стратегии пространственного развития. Проводимые реформы в рамках рыночных отношений направлены в основном на концентрацию на определенных территориях основных бизнес-мощностей, что способствует росту пространственных различий. Промышленные центры, основанные в советские времена, в большей своей массе теряют конкурентоспособность, растут социальные, экономические и демографические проблемы на их территориях.

В рамках изменений в сторону улучшения регионального развития, исполнения постановления Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля реализации» [7], Правительство РФ своим постановлением от 13 февраля 2019 года № 207-р утвердило «Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [8]. При ее разработке за основу взяты следующие ранее принятые решения: Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]; Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года» [4]; Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [5]. В статье 20 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», обозначенной как «Стратегия пространственного развития Российской Федерации», указано, что Стратегия разрабатывается в соответствии с основами государственной политики развития территорий, реализации планов социально-экономического развития, решения вопросов с

национальной безопасности. Соответственно целями пространственного развития РФ должны быть:

- минимизация межрегиональных различий в уровне и качестве жизни;
- рост экономики и применение новых технологий во всех сферах жизнедеятельности;
- укрепление национальной безопасности страны;
- формирование условий для сбалансированного и устойчивого территориального развития.

При разработке Стратегии учитывалось постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 по размещению производительных сил и совершенствованию системы расселения по территории РФ [7].

Стратегия пространственного развития вводит новый принцип, подход к формированию территорий. Предлагается сформировать 12 макрорегионов общего типа и 8 регионов по обеспечению территориальной целостности страны, связанных с функциями Министерства обороны.

12 макрорегионов представляют следующие территории.

- |                            |                        |
|----------------------------|------------------------|
| 1. Центральный.            | 7. Волго-Камский.      |
| 2. Центрально-Черноземный. | 8. Волго-Уральский.    |
| 3. Северо-Западный.        | 9. Уральско-Сибирский. |
| 4. Северный.               | 10. Южно-Сибирский.    |
| 5. Южный.                  | 11. Ангара-Енисейский. |
| 6. Северо-Кавказский.      | 12. Дальневосточный.   |

Стратегия пространственного развития кроме 12 макрорегионов предусматривает:

- 20 центров экономического роста (перспективные города, городские агломерации) с обеспечением экономического роста более 1 % ежегодно;
- 44 центра роста экономики регионов с вкладом в общий экономический рост от 0,2 % до 1,0 %;
- 31 центр с вкладом в общий экономический рост до 0,2 %;
- 27 центров минерально-сырьевой базы и аграрного развития;
- 20 научно-образовательных центров мирового уровня.

*Стратегия определяет 8 макрорегионов, созданных для обеспечения территориальной целостности, безопасности государства, связанные с функциями МО РФ, обозначенных как геостратегические. Однако ситуация с COVID-19 внесла значительные коррективы в этот план. Министерству обороны пришлось принять участие в ускоренном строительстве 16 медицинских центров на территориях, не относящихся к геостратегическим регионам (6 – в Западном военном округе, 3 – в Южном военном округе, 3 – в Центральном военном округе, 4 – в Восточном военном округе), вместо плановых 22 медицинских центров к 2025 году. Указанные 16 объектов были возведены на пять лет раньше, за несколько месяцев.*

#### Заключение

По нашему мнению, трудности в исполнении основной задачи Стратегии на снижение или даже устранение социально-экономической дифференциации регионов возникают под влиянием ряда факторов, как объективных, так и субъективных, преодоление которых достаточно проблематично. Назовем некоторые из них.

1. Создание новых федеральных финансовых центров вместо одного – Москвы.
2. Перераспределение производственных и, главное, природных ресурсов по территории РФ, что дает в настоящее время некоторым регионам высокую конкурентоспособность.

3. Расселение населения, в первую очередь, трудоспособного населения по территории страны, снижение плотности населения в азиатской части (более 78 % от

общего числа проживающих в стране европейской части, в азиатской части проживает 22 % населения).

4. Коренное изменение территориального государственного устройства с формированием нескольких центров управления и развития, подобных Москве.

5. Минимизация влияния на развитие регионов географических и национально-культурных особенностей.

6. Обеспечение поступательного социального и экономического развития за счет роста конкурентоспособности регионов, их интеграция в общегосударственную и межгосударственную систему отношений.

7. Реформирование стратегического планирования на мезоуровне (в т.ч. на уровне муниципальных образований) на основе кардинальных изменений базовых финансово-экономических основ действующей социально-экономической системы и бюджетного планирования.

По нашему мнению, следует изменить, скорректировать подходы к формированию перечня перспективных экономических специализаций регионов - отменить принцип постоянной основы и определять перечень с учетом состояния экономики регионов, следует считать, что территории обладают потенциалом развития.

#### Список литературы

1. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 года № 172-ФЗ (последняя редакция). [Электронный ресурс]. URL: [https://www.consultant.ru/document/cons/doc\\_LAW\\_164841](https://www.consultant.ru/document/cons/doc_LAW_164841).

2. О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Федеральный закон от 29.11.2018 года № 459-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru>.

3. О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов: Федеральный закон от 08.12.2020 года № 385-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/75018021>.

4. Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 года № 13 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41641>.

5. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 года № 204 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027>.

6. Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.szrf.ru/szrf/doclist>.

7. О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля их реализации: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/71170676/#friedens>.

8. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/35733>.

9. Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 года № 3227-р [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru>.

10. О федеральном бюджете на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов. [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/perfo>.