

УДК 332.142.2

© Валентин Васильевич Катов канд. экон. наук, Владимирский филиал РАНХиГС	Katov V.V. PhD in Economics The Vladimir Branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir, Russia
--	--

ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Transformation of the system of territorial development of modern Russia

Аннотация: в статье рассмотрен вопрос управления территориальным развитием Российской Федерации в краткосрочном периоде. Анализ показывает, что переход к иной, нежели в советский период, модели регионального развития лишь усугубил социально-экономическое состояние в регионах. Возродившаяся, патерналистская модель развития породила иждивенчество и огромную зависимость развития территорий от федерального центра. Автор считает, что только при постепенном переходе к перспективной системе саморазвития регионов, используя при этом в полной мере федеративные принципы устройства государства, развивая взаимодействие локальных (местных) территорий - муниципальных образований, при согласовании с государственными интересами, возможен полноценный процесс формирования цивилизованной, рыночной системы развития территорий.

Annotation: the article addresses the issue of managing the territorial development of the Russian Federation in the short term. The analysis shows that the transition to a model of regional development, other than in the Soviet period, only aggravated the socio-economic situation in the regions. The revived, paternalistic model of development gave rise to dependency and the enormous dependence of the development of the territories on the federal center. The author believes that only with a gradual transition to a promising system of regional self-development, using, in this case, fully federal principles of state organization, developing the interaction of local (local) territories - municipal formations, when coordinated with state interests, a full-fledged formation of a civilized, market development system of territories.

Ключевые слова: территория, территориальное развитие, вертикаль власти, задолженность регионов, пространственное развитие, саморазвитие регионов.

Keywords: territory, territorial development, power vertical, regional debt, spatial development, regional self-development

Большинство исследователей понятие «территория», в разрезе государства, воспринимают как часть пространственного потенциала с его историческими, культурными, экономическими, социальными, природными, инфраструктурными и иными параметрами той или иной части территории государства. Такой подход наиболее точно определяет сущность территории и *территориального развития*, принципы, методы их регулирования. Для нашей страны, на протяжении длительного времени, основным географическим принципом регионального развития являлось создание условий для размещения, производства, в большинстве случаев, на восточных территориях, освоение Сибири и Дальнего Востока. Особенно важное значение развитию данных территорий уделялось в советские времена, в 30-е - 80-е годы прошлого века. В Западной и Восточной Сибири, в Поволжье, на Урале были построены десятки городов, территориальное развитие сопровождалось созданием промышленных комплексов по различным направлениям. Проводимые после распада СССР государственные реформы значительно

изменили, трансформировали подходы к развитию территорий. Рыночный подход в развитии экономических процессов в стране сформировал иную модель поведения хозяйствующих субъектов, где основной целью ставилось извлечение, максимизация прибыли, социальные и материальные затраты в центре России оказались гораздо ниже, нежели на территориях Сибири и Дальнего Востока. Многие убыточные предприятия на данных территориях были ликвидированы, увеличился отток населения. Сохранили свои позиции лишь металлургические и нефтегазовые центры. Ведущими центрами территориального развития все больше становились территории Центральной России, формировалась государственная политика в отношении этих регионов как ведущих регионов страны, занимающих наибольший удельный вес в экономике, максимально использующие современные технологии в производственных процессах.

Региональное развитие советских времен, основанное на доминировании централизованного государственного подхода, было нарушено. В 90-х годах прошлого века рост региональной самостоятельности («*берите самостоятельности сколько хотите*») ослабил централизованное государственное развитие территорий, централизованная система претерпела существенные изменения, что привело к ослаблению влияния государства на развитие территорий, нарастанию негативных процессов, особенно в социальной сфере. Сложившаяся ситуация в развитии территорий, состояние экономики и социальной сферы отдельных территорий «убедили» государство, что иногда хорошее - это забытое старое.

Поэтому в 2000-х годах государство инициировало процесс восстановления *доминирующего значения* государства в территориальном развитии. Последовал процесс усиления централизации управления регулированием *территориального развития*, в основном за счет перераспределения финансовых ресурсов, направляемых на развитие территорий. Федеральный бюджет, используя в большей степени административный ресурс, ужесточил контроль за исполнением решений, принятых на федеральном уровне, региональными и местными органами власти. Последовал очередной этап *трансформации* системы территориального развития, взамен чехарды 1990-х годов в развитии регионов, восстанавливалась нарушенная «*вертикаль власти*». Самостоятельность регионов как субъектов федеративных отношений реформировалась в положение регионов как *объектов унитарного, централизованного управления*. Следует отметить, что отказ от самостоятельности в развитии регионов возродил патерналистскую модель «*поведения*» в отношениях государства с регионами и муниципалитетами. Это привело к росту иждивенческих настроений регионов, формированию системы отношений с федеральной властью на основе извлечения во взаимоотношениях максимальных предпочтений (в первую очередь - финансовых) тому или иному региону. Регионы зачастую не были заинтересованы в региональном развитии на основе получения дополнительных доходов за счет самостоятельных действий по извлечению доходов в бюджет региона. Основная часть бюджетов формировалась за счет отчислений из центра.

Многочисленные исследования перехода на данную систему регионального развития говорят о негативных нарастающих процессах в развитии регионов, обострении многих проблем. На сегодняшний день *объем задолженности регионов* перед центром увеличивается, быстрыми темпами растет просроченная кредиторская задолженность, дефицитный бюджет у доброй половины регионов, дотационных регионов с каждым годом все больше, превалирует отрицательная динамика инвестиций. *Снижение реальных доходов населения* в последние годы приводит к уменьшению объемов розничной торговли и как результат к снижению налоговых поступлений. Подобная ситуация говорит о низкой эффективности существующей системы *территориального развития* и требует коренных изменений в системе регулирования развития территорий.

Таблица 1

Реальные располагаемые денежные доходы по Российской Федерации

	В % к	
	соответствующему периоду прошлого года	предыдущему периоду
2015 год		
январь	98,5	50,7
февраль	97,7	131,9
март	97,9	96,7
I квартал	98,1	72,9
апрель	97,7	114,8
май	92,6	87,2
июнь	96,4	108,9
II квартал	95,6	114,7
июль	96,8	101,8
август	95,0	101,6
сентябрь	95,3	92,9
III квартал	95,7	101,4
октябрь	93,5	104,4
ноябрь	93,9	98,7
декабрь	105,0	150,7
IV квартал	98,1	115,8
Год		96,8
2016 год		
январь	94,0	45,4
февраль	96,3	135,1
март	99,4	99,8
I квартал	96,7	73,7
апрель	93,4	107,9
май	94,9	88,6
июнь	95,6	109,6
II квартал	94,6	112,3
июль	91,9	98,0
август	90,0	99,5
сентябрь	97,5	100,6
III квартал	93,1	99,7
октябрь	94,1	100,7
ноябрь	93,8	98,4
декабрь	92,7	148,9
IV квартал	93,3	116,1
Год		94,2
2017 год*		
январь	108,9	53,3
февраль	96,2	119,3
март	96,0	99,7
I квартал	99,5	76,6
апрель	92,2	103,6

май	99,5	95,6
июнь	99,9	110,0
II квартал	97,1	109,5
июль	96,0	94,2
август	99,0	102,5
сентябрь	99,1	100,7
III квартал	98,0	100,7
октябрь	98,6	100,2
ноябрь	99,9	99,7
декабрь	98,8	147,2
IV квартал	99,0	117,3
Год		98,3

Источник: Росстат РФ [Сайт]. URL: www.gks.ru.



Источник: Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.government.ru.

Рис. 1. Задолженность регионов перед федеральным бюджетом

1. Стремясь максимально исполнить майские указы Президента РФ 2012 года, регионы шли на увеличение займов из федерального бюджета, у части регионов долг достиг критических значений. Реструктуризация бюджетных кредитов, объявленная Президентом РФ, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации¹, разрешает регионам погашать только 5 % от общей задолженности, график реструктуризации рассчитан на 7-12 лет, наибольшую рассрочку платежей получают регионы, в которых *рост* налоговых и неналоговых доходов будет выше *фактического*

¹ О реструктуризации обязательств субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам: постановление Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 года № 531 [Электронный ресурс]. URL: www.government.ru.

уровня инфляции². Однако данная схема пока не срабатывает. Так, в структуре регионального долга *доля* бюджетных кредитов *выросла* и на 1 августа 2018 года составляла 51,7 %, тогда как на 1 августа 2017 года этот показатель был 49 %. За год, с августа 2017 года по август 2018 года, рост задолженности по бюджетным займам составил 2,9 % (1,1 трлн. руб.)³. В то же время совокупный долг субъектов РФ за год снизился на 1 августа 2018 года на 2,6 % (2,16 трлн. руб.) В разрезе регионов *«лидером»* по долговым обязательствам является Краснодарский край (св. 128 млрд. руб.), пятерку регионов с наибольшим долгом представляют также Московская область, Нижегородская область, Республика Татарстан и Красноярский край (строительство объектов для зимней Универсиады-2019). Интересен факт, что за последние два года возросла популярность облигационных займов, в то же время их доля в общей структуре задолженности постоянно снижается. Около 26% от общей задолженности регионов на 1 августа 2018 года составляет задолженность по ценным бумагам⁴. По итогам первой половины 2018 года региональные бюджеты дали положительный результат, превышение доходов над расходами составляет 507,9 млн руб., только 25 регионов получили дефицитный бюджет. В конечном итоге на июль 2018 года суммарный долг регионов составлял 46,4 % от собственных доходов, на тот же период прошлого года - 51,8 %⁵.

Дабы не *«наступить на грабли»* дважды, не повторяя ситуацию с развитием территорий времен *«парада суверенитетов»* и реформируя существующую систему, следует, по нашему мнению, осуществлять постепенный переход к перспективной системе *саморазвития регионов*, используя в полной мере федеративные принципы устройства государства, развивая взаимодействие локальных (местных) территорий - муниципальных образований, естественно, при согласовании с государственными интересами. Следует понимать, что регулирование *территориального развития* и регулирование *экономического развития* регионов - понятия не равнозначные. Территориальное развитие подразумевает более широкий спектр жизнедеятельности конкретного региона. В настоящее время термины *«регион»* и *«субъект Российской Федерации»* на практике используются как равнозначные понятия, как синонимы.

Известно, что в теоретическом плане управление территориальным развитием основано на различных теориях и концепциях. Из основополагающих следует выделить такие как теория размещения, теория регулирования государственного развития, теория регионального роста.

Устойчивое развитие государства в целом невозможно без устойчивого развития регионов. Неравномерность регионального развития в нашей стране напрямую связана с высокой степенью *несбалансированности и неоднородности* экономического пространства, преобладания, доминирования одних региональных экономических систем над другими, что создает основу для социально-экономической дифференциации между регионами. Следует отметить, что и во многих странах мира, независимо от их территориального устройства и уровня развития, социально-экономическая дифференциация территорий присутствует, но со своими, характерными признаками. *Неизбежные*, обусловленные объективными причинами (местоположение, наличие полезных ископаемых инфраструктура и т.д.) *различия* в неравномерности развития, по нашему мнению, должны ускорять положительные тенденции в формировании общего экономического пространства государства. Неравномерности развития территорий,

² Путин объявил о новом режиме для поддержки регионов [Электронный ресурс]. URL: www.vedomosti.ru.

³ Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.government.ru.

⁴ Редькин В. Бонды для народа: можно ли заработать на региональных облигациях [Электронный ресурс]. URL: www.rbe.ru.

⁵ Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.government.ru.

возникающие в процессе жизнедеятельности, должны быть управляемы со стороны государства.

Регулирование территориального развития подразумевает положительные изменения в социально-экономической сфере, в первую очередь муниципальных образований конкретного региона. Необходима *модернизация* системы регулирования территориального развития, основанная на согласовании региональных и местных интересов. Ресурсное обеспечение *территориального развития* выступает главным условием поступательного развития регионов и муниципалитетов. Существующий механизм бюджетно-налоговых отношений между регионами и центром, по схеме «сверху - вниз», не только устарел, но и по большому счету носит *дискриминационный характер* по отношению к первичным структурам территориального развития - местному самоуправлению. Следует, по нашему мнению, серьезно изменить организацию *бюджетного процесса*, положив в основу финансовые интересы муниципальных образований. Территориальное развитие на стратегическом уровне, по нашему мнению, следует рассматривать в следующем направлении.

Таблица 2
Трансформация территориального развития

ИННОВАЦИОННОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ	
<i>Основные концепции</i>	<i>Базовые принципы</i>
Регион - открытая экономическая система, самостоятельное принятие решений по взаимодействию с глобальной экономической средой	Равноправное участие всех регионов в рыночных процессах
Регион - самостоятельный субъект в административно-территориальном делении государства	Финансово-экономическая самостоятельность регионов
Человеческий капитал - основной фактор территориального развития	Формирование реальной (а не формальной) конкурентной среды в регионе
Использование современных инновационных технологий во всех сферах жизнедеятельности	Использование мотивационных технологий в территориальном развитии
Кластеризация экономических отношений взамен отраслевого подхода	Формирование стратегии региона на основе конкурентоспособности территорий
Управление развитием территории на основе перехода на инновационную экономику	Соответствие качества продукции, услуг, качества жизни населения общепринятым мировым нормам

Устойчивое территориальное развитие в Российской Федерации осложняется все больше и больше тенденцией к *увеличению разрыва* между уровнями социально-экономического развития регионов, что не позволяет осуществить переход к устойчивому развитию государства в целом. Вариантов территориального развития достаточно много. При длительном сохранении экспортно-ресурсного потенциала экономики страны территориальное развитие восточных и северных территорий получит новый толчок, социально-экономические отношения на данных территориях перейдут на более высокий, современный, во многом соответствующий международным стандартам уровень. Выпуск конкурентоспособной, высокотехнологичной продукции машиностроения позволит развивать территории Центральной России, Урала, выбор продовольственной

независимости как одного из приоритетов развития экономики позволит развивать южные территории государства.

Развитие территорий на основе реализации государственной политики невозможно без наличия стратегии *пространственного развития*, системной государственной политики расселения населения, создания условий для более эффективной мобильности населения, расширения возможностей для роста материальных и социальных благ на конкретных территориях, заинтересованности населения в проживании в данном регионе. К многообразию форм регионального развития, носящих комплексный характер, следует отнести территориальные кластеры, особые экономические зоны, территории опережающего развития, городские агломерации, зоны территориального развития и т.д. Выбор конкретной формы развития региона во многом зависит от его местоположения, уровня развитости инфраструктуры, востребованности на рынке в продукции и услугах, предлагаемых регионом, национальных, государственных социально-экономических интересов. Однозначно, что одним из важных приоритетов регионального развития является развитие территорий, имеющих стратегическое значение для государства в целом, не забывая при этом о концептуальных основах формирования и развития федерализма и развития институтов местного самоуправления.

Список литературы

1. О реструктуризации обязательств субъектов Российской Федерации по бюджетным кредитам: постановление Правительства Российской Федерации от 13 декабря 2017 года № 531 [Электронный ресурс]. URL: www.government.ru.
2. Министерство финансов Российской Федерации [Сайт]. URL: www.government.ru.
3. Росстат РФ [Сайт]. URL: www.gks.ru.
4. Путин объявил о новом режиме для поддержки регионов [Электронный ресурс]. URL: www.vedomosti.ru.
5. Васютин Ю. С. Приоритетные направления государственного регулирования территориального развития в Российской Федерации // Среднерусский вестник общественных наук. - 2006. - № 1.
6. Лексин В. Н., Швецов А. И. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования. - М. : ИНФРА-М, 2003.
7. Редькин В. Бонды для народа: можно ли заработать на региональных облигациях [Электронный ресурс]. URL: www.rbe.ru.
8. Какова задолженность российских регионов [Электронный ресурс]. URL: <https://finanse.rambler.ru>.