Салабутин А.В., Дзина М.А.

Совершенствование государственной политики регионального развития в направлении сокращения уровня дифференциации межрегионального развития

*ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского»
(Россия, Симферополь)*

doi: 10.18411/lj-12-2020-132

ids: ljjournal-12-2020-132

Аннотация

В статье освещены вопросы неравномерности развития регионов в Российской Федерации. Рассмотрены основные нормативно-правовые акты, документы стратегического планирования и прогнозирования, в которых отмечается важность создания механизмов сокращения уровня межрегиональных контрастов. Вследствие анализа официальных статистических данных выявили высокую степень дифференциации территориального развития по важнейшим экономическим показателям как между федеральными округами, так и между субъектами Российской Федерации, которая имеет тенденцию к росту. По результатам исследования выявили, что государственная региональная политика характеризуется низкой эффективностью, в связи с чем были предложены меры по её совершенствованию.

Ключевые слова: регион, неравномерность регионального развития, региональные разрывы, государственная региональная политика.

Abstract

The article deals with the issues of uneven development of regions in the Russian Federation. The main normative legal acts, strategic planning and forecasting documents, which emphasize the importance of creating mechanisms for reducing the level of interregional contrasts, are considered. As a result of the analysis of official statistics, a high degree of differentiation of territorial development in terms of the most important economic indicators was revealed both between federal districts and between the constituent entities of the Russian Federation, which tends to grow. According to the results of the study, it was revealed that the state regional policy is characterized by low efficiency, in connection with which measures were proposed to improve it.

Keywords: region, uneven regional development, regional gaps, state regional policy.

Вопросы неравномерности развития российских регионов продолжительное время остаются нерешенными. С одной стороны, это обусловлено тем, что пространственные диспропорции являются естественным явлением ввиду неравномерности концентрации конкурентных преимуществ территорий таких, как: географические условия, природные и трудовые ресурсы, экономический (территориально-отраслевая структура, освоенность экономических ресурсов, объемы используемых на территориях экономических ресурсов, объемы производимых товаров и услуг, объемы благ, приобретаемых расположенными на них экономическими субъектами) и социальный потенциал (культурные, исторические, демографические и этнические особенности). С другой стороны, связано с проводимой государственной региональной политикой, направленной на децентрализацию системы государственного управления, делегирование полномочий на уровень регионов.

Между тем, несмотря на возможное кратковременное положительное влияние неравномерности межрегионального развития на функционирование региональных экономических систем за счет привлечения внешних ресурсов, дифференциацию территориального развития целесообразно рассматривать в контексте угрозы разрушения прогрессивного социально-экономического развития. Этот тезис закреплён на государственном уровне в документах стратегического планирования и прогнозирования [1-5]. В связи с чем важным направлением государственной

политики, проводимой на всех уровнях власти, является сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации. Актуальность выбранной темы исследования обусловлена как общегосударственными задачами, так и существующей тенденцией усиления неравномерности развития регионов. Целью исследования является выявление текущего уровня и динамики межрегиональной дифференциации, а также определение вектора совершенствования государственной политики регионального развития.

Неравномерность развития территорий является одной из основополагающих проблем большинства стран мира, вследствие чего вопросы неравномерности интересуют ученых и изучаются ими более двухсот лет. Одним из первых начал изучать вопросы дифференциации территориального развития А. Смит, который определил основные причины возникновения неравномерности регионального развития. Также можно выделить вклад И. фон Тюнена, В. Лаунхардта, А. Вебера, которые в своих трудах положили начало теории размещения производств. В XX веке ученые пытались выявить закономерности пространственной организации. Так, У. Изардом было установлено, что экономическое пространство является результатом производственных и межтерриториальных связей. Значительный вклад в развитие теории размещения внесли Т. Поландер и А. Предель. Среди отечественных ученых, исследовавших проблемы размещения производительных сил и экономического пространства, стоит выделить Н. Баранского и Н. Колосовского [6, с. 60-32]. В ходе исследований взгляды ученых на пространство и его особенности менялись, при этом трансформировалось и само пространство под влиянием развития производительных сил и производственных отношений. В России вопросы межрегиональной дифференциации рассматриваются по трем основным направлениям исследований [7, с. 134-135]:

- количественная оценка пространственного развития (использование статистических характеристик неоднородности (коэффициент вариации, индексы Джини и Тейла, индексы поляризации) при анализе динамики межрегиональных различий);
- тестирование конвергенции (анализ и прогноз пространственных диспропорций);
- выявление факторов межрегиональных различий.

Вопросы обеспечения сбалансированности развития регионов обозначены в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, а также в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [1; 2]. Проблемы сохранения высокого уровня межрегиональных различий по душевым показателям валового регионального продукта, доходам населения, объемам инвестиций в основной капитал, бюджетной обеспеченности закреплены в одном из основных документов системы стратегического планирования развития Российской Федерации – Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [3]. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве стратегической угрозы национальной безопасности в области экономики также отмечается неравномерное развитие регионов [4]. Кроме того, в ряде нормативных правовых актов внимание акцентируется на дифференциации субъектов Российской Федерации. Например, в Указе Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» указано, что на качество развития субъектов Российской Федерации оказывают влияние значительные различия в уровне социально-экономического развития регионов, неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны [5]. Посему, сокращение уровня межрегиональной дифференциации является актуальной и приоритетной задачей государства.

В свою очередь, анализ официальных статистических данных позволяет сделать выводы о наличии высокой степени неравномерности развития, как между федеральными округами (ФО) Российской Федерации, так и внутри них – между субъектами Российской Федерации. Об этом, в первую очередь, свидетельствует значительная дифференциация показателей валового регионального продукта (ВРП) на душу населения и инвестиций в основной капитал на душу населения по ФО (рис. 1; рис. 2) [8].

Рисунок 1. Валовой региональный продукт по федеральным округам Российской Федерации на душу населения, тыс. руб.

Рисунок 2. Инвестиции в основной капитал по федеральным округам Российской Федерации на душу населения, тыс. руб.

Официальные данные, представленные графическим способом на рисунках 1 и 2, демонстрируют значительный разрыв в развитии федеральных округов. В 2018 г. максимальный разрыв по величине показателя ВРП на душу населения между ФО составил 5,24 раза (Уральский ФО и Северо-Кавказский ФО), по величине показателя инвестиций в основной капитал на душу населения в 2019 г. разрыв составил – 3,85 раза (Уральский ФО и Северо-Кавказский ФО). Эти разрывы связаны не только с особенностями использования ресурсов, но и с их перемещением и концентрацией ресурсов на определенных территориях, которые играют роль центров притяжения.

На уровне субъектов Российской Федерации также происходит концентрация ресурсов вокруг определенных центров, в качестве которых, зачастую, выступают их административные центры или крупные территории, обладающие промышленным потенциалом. Разрывы в контексте субъектов Российской Федерации по ВРП на душу населения с 2012 г. по 2018 г. увеличились с 47,32 до 66,05 раз, при этом разрывы в инвестициях в основной капитал на душу населения увеличились с 36,38 раз в 2012 г.

до 55,48 раз в 2019 г. (рис. 3) [8]. Кроме того, больше половины суммарного валового регионального продукта России формируют всего 9 регионов (23905 тыс. руб. или 51,5%).

Рисунок 3. Динамика разрывов развития субъектов Российской Федерации

Динамика разрывов регионального развития на уровне субъектов Российской Федерации показывает устойчивую тенденцию к увеличению за 2012-2019 гг. Между тем, рост ВРП на душу населения в 2014 г. и значительный скачок инвестиции в основной капитал на душу населения в 2014 г. и 2015 г. обусловлены вхождением Республики Крым и г. Севастополя в правовое поле Российской Федерации, а также вызванным последующим сложным краткосрочным адаптационным периодом. Ввиду чего, обобщенно, целесообразно акцентировать внимание на динамике разрывов регионального развития без учета новых субъектов Российской Федерации.

Таким образом, дифференциация в уровне ВРП на душу населения и инвестициях в основной капитал на душу населения между ФО и субъектами Российской Федерации свидетельствуют о высокой степени неравномерности территориального развития, в то время как увеличение разрывов в развитии субъектов – об их устойчивых тенденциях проявления.

Очевидно, что одним из факторов, влияющих на сложившийся рост межрегиональных диспропорций является высокая степень зависимости большинства регионов от федерального центра, их недостаточная финансовая и хозяйственная самостоятельность наряду с неравномерностью территориального размещения производительных сил и происходящими в них изменениями. Однако, помимо выделенных факторов, негативные тенденции усиления неравномерности развития регионов напрямую связаны с проводимой государственной политикой, которая не нашла комплексного решения проблемы асимметрии регионального развития.

Действующая государственная политика направлена на уравнивание социально-экономического развития территорий посредством стимулирования «отстающих» регионов вместе с точечным решением отраслевых региональных задач, что не позволяет в полной мере учитывать реально существующие проблемы, а также преодолеть сложившиеся диспропорции межрегионального развития. Посему для сокращения уровня дифференциации межрегионального развития следует изменить вектор государственной политики в направлении планомерного воздействия на

размещение производительных сил по территории страны, преодоления сырьевой направленности развития экономики, возрождения производства и восстановления инфраструктуры регионов, снижения количества регулирующих настроек. Государственная политика регионального развития должна базироваться на идеологии усиления горизонтальных социально-экономических связей между регионами и мобилизации регионального потенциала в контексте формирования конкурентных преимуществ региона для создания возможностей развития территории в будущем. В частности, необходимо обратить внимание на активизацию инновационных процессов в отраслях, сконцентрированных в отдельных регионах.

Резюмируя вышесказанное, необходимо подчеркнуть, что несмотря на широкое освящение и отображение вопросов несбалансированного территориального развития как в научных трудах зарубежных и отечественных ученых, там и в нормативно-правовых актах Российской Федерации, уровень дифференциации межрегионального развития остается достаточно высоким и имеет тенденцию к росту. В ряде документов стратегического планирования и прогнозирования отмечается необходимость создания механизмов сокращения уровня неравномерности развития регионов. Между тем, проводимая государственная региональная политика характеризуется низкой эффективностью, что не позволяет решить вопросы дифференциации межрегионального развития и сдерживает движение в направлении устойчивого развития. Об этом свидетельствует высокая степень дифференциации по важнейшим экономическим показателям на уровнях федеральных округов и субъектов Российской Федерации. В связи с чем возникает необходимость корректировки вектора осуществления государственной политики регионального развития по предложенным направлениям, что в плоскости практической реализации может позволить повысить конкурентоспособность регионов, активизировать инвестиционную и предпринимательскую активность, создать точки экономического роста и в последующем привести к динамичному и сбалансированному развитию территорий.

1. Распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066>, свободный. (Дата обращения: 04.11.2020 г.).
2. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527, свободный. (Дата обращения: 04.11.2020 г.).
3. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190, свободный. (Дата обращения: 04.11.2020 г.).
4. Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/71296054>, свободный. (Дата обращения: 04.11.2020 г.).
5. Указ Президента РФ от 16.01.2017 N 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/41641>, свободный. (Дата обращения: 04.11.2020 г.).
6. Губанова, Е.С. Методологические аспекты анализа уровня неравномерности социально-экономического развития регионов / Е.С. Губанова, В.С. Клец // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – №1(49). – С. 58-75.
7. Коломак Е.А. Неравномерное пространственное развитие в России: объяснения новой экономической географии / Е.А. Коломак // Вопросы экономики. – 2013. – №2. – С. 132-150.
8. Росстат [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru>, свободный. (Дата обращения: 04.11.2020 г.).