

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Астремский Андрей Дмитриевич

К.э.н., доцент,

Российский университет транспорта (МИИТ)

astrem01@yandex.ru

SOCIO-ECONOMIC AND LEGAL FRAMEWORK OF THE SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. Astremsky

Summary. The article analyzes the socio-economic and legal basis for the development of the issue of equalization of differences in the level of development of the country's regions. The characteristic of the main stages of development of policy documents on the spatial development of the Russian Federation is given. The paper analyzes the debatable issues of determining the targets of the spatial development strategy of the Russian Federation.

Keywords: regional development, regional policy, federalism, inter-budgetary relations, local self-government, priority territories, agglomerations, clusters, transport corridors..

Аннотация. В статье проводится анализ социально-экономических и правовых основ разработки вопроса о выравнивании различий в уровне развития регионов страны. Дается характеристика основных этапов разработки программных документов по вопросам пространственного развития Российской Федерации. Анализируются дискуссионные вопросы определения целевых ориентиров стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Ключевые слова: региональное развитие, региональная политика, федерализм, межбюджетные отношения, местное самоуправление, приоритетные территории, агломерации, кластеры, транспортные коридоры.

На современном этапе исторического развития российского государства огромная роль в определении перспективных направлений развития, разработке механизмов реализации данных направлений, решении вопросов финансового и материально-технического обеспечения отводится органам государственной власти федерального и регионального уровней. Сегодня реализуется более 20 национальных проектов с объемом финансирования превышающим бюджет отдельных государств. Каждый из данных проектов направлен на решение существующих проблемных вопросов и имеет целью создание условий для повышения уровня жизни населения страны. Отдельной проблемой в круге решаемых вопросов выступает неравномерность социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Конечно же, у существования данной проблемы есть объективные причины, заключающиеся и в исторически сложившихся условиях (в том числе связанные с распадом союзного государства и разрывом народнохозяйственных связей между регионами страны), и в обеспеченности ресурсной базой, и в наличии (отсутствии) инфраструктурных объектов, и в природно-климатических условиях, в пространственных факторах и многом другом. Но, анализ зарубежного опыта разрешения данной проблемы свидетельствует о наличии реальных перспектив решения данного вопроса при активном и солидарном участии

органов государственной власти и бизнес-сообщества. Безусловно, это общегосударственная проблема и решать её необходимо на государственном (федеральном) уровне.

Несмотря на то, что неравномерность регионального развития изучается учеными уже достаточно давно, тем не менее, этот вопрос и способы его решения остаются актуальными и сегодня. В разные периоды времени анализу проблем неравномерного развития территорий уделяли внимание такие ученые как Чеботарев Х.А., Радищев А.Н., Огарев Н.П., Арсеньев К.И., Менделеев Д.И.

Современный подход к разрешению проблемы неравномерного развития территорий (регионов) Российской Федерации находит свое отражение не только в теоретических исследованиях в данном направлении, но и в генеральных планах развития нашего государства. Конечно же нельзя сбрасывать со счетов и результаты научных исследований. Ведь именно на них базируются и основываются стратегические планы социально-экономического развития Российской Федерации в долгосрочной перспективе. С полной уверенностью можно утверждать, что начало современного этапа в разработке стратегических подходов к решению проблемы неравномерного развития регионов было положено в конце 2008 года [6]. В ноябре 2008 года была утвер-

ждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года (Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»). В разделе «Развитие регионов» данного стратегического документа были определены принципы государственной политики регионального развития. В качестве основных приоритетов выделены — инновационное и социальное развитие. Также, в состав приоритетных направлений вошли крупные города, агломерации, разнообразные кластеры, транспортные коридоры, обеспечивающие грузовые и пассажирские перевозки как внутри страны, так и трансферы, территориально-производственные комплексы по добыче и переработке ресурсов в регионах нового освоения, Северный морской путь, Арктика и т.д. Итогом данного документа явилось определение в самом общем виде направлений развития для каждого федерального округа. Целевые программы и межбюджетные отношения, отвечающие современным требованиям, были определены как инструменты совершенствования системы госуправления в этой области. Обозначены были и ориентиры развития инфраструктуры, но без конкретики. Предыдущая версия стратегических планов по развитию территорий содержала гораздо больше конкретики от перечней новых месторождений, планируемых к разработке, указания конкретных районов развития новых промышленных производств до прогноза роста валового регионального продукта (ВРП) по федеральным округам на период до 2020 года. Однако, данным планам не суждено было сбыться. Прогноз утратил свою актуальность осенью 2008 года. В связи, с чем и была предпринята очередная попытка определения ориентиров социально-экономического развития регионов в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года.

В качестве второго этапа (или «второй попытки» по мнению ряда авторов) рассматривается программный документ «Стратегия 2020», подготовленный в 2012 году. Подробный анализ данного программного документа проводится в работе Мау В.А. и Кузьмина Я.И. «Стратегия 2020: новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года» [8]. Рассматриваемой нами тематике посвящен раздел данной стратегии «Реальный федерализм, местное самоуправление, межбюджетная политика». Изменения коснулись приоритетов — основное внимание было переключено на решение институциональных задач. Среди них были выделены такие как децентрализация и дерегулирование системы управления, повышение самостоятельности регионов, заме-

на назначения губернаторов на их выборы путем голосования, предоставление расширенных полномочий и самостоятельности местному самоуправлению, рост конкуренции регионов и городов за инвестиционные и человеческие ресурсы. Также изменения затронули межбюджетные отношения и региональную политику. В части межбюджетных отношений предполагалось сосредоточиться на повышении транспарентности в распределении трансфертов и самостоятельности регионов при реализации расходной политики, а также осуществить переход к широкоцелевым субсидиям. Региональная политика должна была реализовываться на основании Стратегии пространственного развития (СПР). В качестве приоритетов СПР выступали развитие инфраструктуры городских территорий (при условии установления прозрачных правил финансирования из федерального бюджета) и транспортных коридоров. В этом же документе (Стратегия 2020) было обозначено предложение отказаться от масштабных проектов на слабо развитых территориях, реализация которых предусматривалась за счет бюджетных средств.

Заключительным этапом разработки программных документов в сфере регулирования вопросов регионального развития является разрабатываемая в настоящее время Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, которая находится на рассмотрении Правительства РФ. На данном этапе очень важно согласовать, интегрировать результаты работы экспертного сообщества с целевыми ориентирами российских властей. Именно согласованность действий основных субъектов разработки СПР позволит заложить основу для принятия грамотных и взвешенных управленческих решений в сфере регионального развития нашего государства.

Продолжающаяся на сегодняшний день дискуссия относительно содержательной составляющей Стратегии пространственного развития (СПР) обусловлена, с одной стороны, возрастающей важностью и востребованностью данного программного документа. Об этом свидетельствует усиливающаяся разница между уровнями развития регионов. С другой стороны, дискуссионный характер неизбежен, поскольку государственная политика (её состав, приоритеты) является результатом не только экономического обоснования экспертным сообществом, но и согласования интересов в политической сфере.

Не вызывает никакого сомнения, что Стратегия пространственного развития призвана стать одним из основных программных документов стратегического планирования на долгосрочную перспективу. Приоритеты регионального развития страны, цели и задачи, решение которых предполагается в рамках реализации при-

оритетов, подтверждают статус данного программного документа.

Остановимся более подробно на следующих моментах, носящих дискуссионный характер не только в части теории вопроса, но и имеющих фактическую объективную основу, и затрагивающих вопросы нормативного регулирования данного вопроса.

Во-первых, неоспоримым достижением проведенной работы по разработке СПР, по мнению ряда авторов, в том числе Кузнецовой О.В, явилось позиционирование в качестве объекта исследования «стратегии именно пространственного, а не регионального развития» [6]. Основным объектом анализа в предшествующих вариантах Стратегии выступали субъекты РФ как точечные объекты, при этом их внутренней неоднородности внимание не уделялось. Обсуждение вариантов социально-экономического развития сводилось к определению перспектив для населенных пунктов в действующих границах административных образований [8]. Безусловно этому есть абсолютно логическое объяснение, заключающееся в том, что полномочия и ответственность органов местного самоуправления имеют пространственное ограничение в рамках официальных границ муниципальных образований. Тем не менее, объективные закономерности пространственного развития требуют рассмотрения и анализа не столько отдельных населенных пунктов в привязке к административным границам, сколько систему расселения по территориям, городским агломерациям. В текущем варианте СПР в качестве объекта воздействия рассматриваются уже разные типы территорий без привязки к административным границам субъектов Российской Федерации. В то же время, планируемая типология территорий, обладающих разной плотностью населения, уровнем урбанизации, хозяйственной специализацией (минерально-сырьевые или агропромышленные центры, сельские территории), предполагает их выделение в границах одного или нескольких муниципальных образований.

Во-вторых, важно определиться с тем, что рассматривать в качестве основного приоритета разрабатываемой стратегии? Речь должна идти о выборе территорий (так называемые «точки роста»), приоритетных для государственной политики регионального развития или же не следует выделять приоритетные территории, а сосредотачивать усилия на поддержке наиболее проблемных территорий? Как показывает практика, в том числе анализ зарубежного опыта, выбор одного из подходов или «крайних вариантов» не оправдывает возлагаемых на него надежд: «ставка на развитие единичных точек роста чревата обострением социально-политических конфликтов, а поддержка наиболее проблемных территорий — отсутствием отдачи на вложенные сред-

ства» [6]. Поддержка проблемных территорий выступала приоритетом в предыдущем варианте Стратегии (Стратегия-2020). Первоочередной задачей в целях реализации государственной региональной политики являлось сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, а именно «обеспечение условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики региона» [8]. Именно такая позиция получает поддержку со стороны большинства регионов страны, уровень социально-экономического развития которых оставляет желать лучшего. Однако, с экономической точки зрения такой подход к равномерному распределению ресурсов по всем регионам не позволит сосредоточить усилия (сконцентрировать ресурсы) для обеспечения экономического прорыва в «точке роста» (в отдельном регионе). Также, необходимо понимать, что даже один и тот же проект (инфраструктурный, производственный, агропромышленный и т.п.) в разных регионах и на разных территориях может иметь различную стоимость. Таким образом добиться равномерного распределения средств не удастся. Следовательно, при отсутствии приоритетов в рамках государственной политики развития регионов, такое распределение будет иметь стихийный, а зачастую необоснованный и интуитивный характер. Учитывая данные аргументы, вывод напрашивается сам собой — требуется компромиссный вариант. Составляющими такого варианта должны явиться: обязательная поддержка «точек роста» с целью сокращения диспропорций в уровне регионального развития, стремление усиливать возникающие в регионах предпосылки социально-экономического развития, но исключение создания стимулов для экономического развития в регионах, имеющих крайне низкий уровень привлекательности (по крайней мере, на определенном этапе развития)[6]. Выбор приоритетных территорий («точек роста») для государственной политики территориального развития должен осуществляться с учетом как политических, социальных так и экономических, и геостратегических целей.

В-третьих, в части нормативной регламентации содержательной части и процесса разработки СПР отмечается жесткая позиция по одним вопросам, в то время как формулировки других вопросов допускают неоднозначную трактовку. Закон о стратегическом планировании четко обозначает общий смысл СПР — «стратегия пространственного развития РФ — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи регионального развития РФ и меры по их достижению и решению, направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории РФ» [1]. Этот же закон определяет порядок разработки СПР — «strate-

гия пространственного развития РФ разрабатывается в соответствии с основами государственной политики регионального развития РФ в целях реализации основных положений стратегии социально-экономического развития РФ и стратегии национальной безопасности РФ» [1]. Итак, основой для разработки СПР служит государственная политика регионального развития РФ. Такой документ есть в системе права. Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, которые утверждены указом Президента РФ от 16.01.2017 года № 13 [2]. Одним из целевых ориентиров разработки СПР выступает обеспечение реализации основных положений стратегии национальной безопасности [3]. Однако, вторым целевым ориентиром разрабатываемой СПР является реализация основных положений еще одного программного документа — стратегии социально-экономического

развития РФ. Но, таковой документ на текущий момент отсутствует. Деятельность органов государственной власти по разработке СПР основывается на «майских» указах президента, но они не могут выполнять роль стратегии в полном объеме. Неопределенность перспектив и направлений пространственного социально-экономического развития страны, обусловленная отсутствием одного из ключевых программных документов, неизбежно приведет к снижению эффективности всей работы в целом и её качества в частности [9].

Разрешение этих и других дискуссионных вопросов, возникающих в процессе разработки Стратегия пространственного развития, находящейся на рассмотрении Правительства РФ, позволит обеспечить условия для повышения эффективности государственной политики регионального развития страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «Консультант». 2019.
2. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «Консультант». 2019.
3. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СПС «Консультант». 2019.
4. Постановление Правительства РФ от 20.09.2015 № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля её реализации» // СПС «Консультант». 2019.
5. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СПС «Консультант». 2019.
6. Кузнецова, О. В. Проблемы выбора приоритетов пространственного развития // Вопросы экономики. 2019. № 1.
7. Кузнецова, О. В. Современный этап региональной политики в России в контексте зарубежного опыта // Вопросы географии. Сб. 141: Проблемы регионального развития России / Отв. Ред. В. М. Котляков, В. Н. Стрелецкий, О. Б. Глезер, С. Г. Сафонов. М.: Издательский дом «Кодекс», 2016.
8. Мау, В. А. Кузьминов, Я. И. Стратегия 2020: новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Книга 2. М.: Дело. 2013.
9. Лебедев, Н. А. Пространство России и реальный сектор экономики // Middle East Journal of Scientific Research. — 2013. — № 16 (4). — P. 526–530. <http://dosi.editor@gmail.com>

© Астремский Андрей Дмитриевич (astrem01@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Российский университет транспорта (МИИТ)