

Взаимодействие государства и гражданского общества / The State and civil society Interaction

Оригинальные статьи / Original articles

<https://doi.org/10.24182/2073-9885-2020-13-4-99-108>



И. А. Андреева

*Старший преподаватель,
andreyeva.i@ya.ru*

*Тамбовский государственный технический университет,
Тамбов, Российская Федерация*

В. И. Меньщикова

*Кандидат экономических наук, доцент,
menshikova@list.ru*

*Тамбовский государственный технический университет,
Тамбов, Россия*

Документы стратегического планирования как инструмент устранения межрегиональной дифференциации социально-экономического развития

***Аннотация:** В статье рассмотрены основные стратегические документы Российской Федерации: национальные проекты, государственные программы, направленные на снижение уровня межрегиональных различий регионов. Проведена оценка позиций регионов России в рейтинге по качеству жизни. Сделаны выводы об эффективности реализации государственных программ по направлениям, связанным со сбалансированным региональным развитием и качеством жизни. Выявлены основные недостатки стратегии пространственного развития Российской Федерации и обоснована необходимость использования дополнительных инструментов, направленных на сокращение отставания в темпах социально-экономического развития для ряда регионов.*

***Ключевые слова:** государственные программы, качество жизни, национальные проекты, пространственное развитие.*

I. A. Andreeva

*Senior teacher,
andreyeva.i@ya.ru*

*Tambov State Technical University,
Tambov, Russian Federation*

V. I. Menshchikova

*Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof.,
menshikova@list.ru*

*Tambov State Technical University,
Tambov, Russian Federation*

Strategic planning documents as a tool for eliminating interregional differentiation of socio-economic development

Annotation: *The article examines the main strategic documents of the Russian Federation: national projects, state programs aimed at reducing the level of interregional differences in regions. The assessment of the positions of the regions of Russia in the rating by the quality of life is carried out. Conclusions are made about the effectiveness of the implementation of state programs in areas related to balanced regional development and quality of life. The main shortcomings of the strategy of spatial development of the Russian Federation are revealed and the necessity of using additional tools aimed at reducing the lag in the rates of socio-economic development for a number of regions is substantiated.*

Keywords: *government programs, quality of life, national projects, spatial development.*

Для реализации целей повышения уровня и качества жизни населения, а также прорывного научно-технологического и социально-экономического развития страны с мая 2018 г. началась разработка и дальнейшая реализация тринадцати национальных проектов области образования, науки, культуры, городской среды, цифровой экономики и др. [1]. В состав каждого национального проекта входит ряд федеральных проектов. Общий объем средств, необходимых для реализации национальных проектов, составляет 25,7 трлн. руб., при этом федеральный бюджет не является единственным источником финансирования национальных проектов, предполагается, что часть расходов возьмут на себя бюджеты субъектов Российской Федерации (19%), государственные внебюджетные фонды (0,57%), а оставшаяся часть будет профинансирована за счет внебюджетных источников (29,2%) [2]. Учитывая, что субъекты РФ имеют множество различий, в частности по уровню социально-экономического развития, возникает вопрос, смогут ли регионы, которые практически не имеют собственных доходов региональных бюджетов самостоятельно покрыть издержки, возникающие при реализации мероприятий, разработанных в рамках национальных проектов, реализуемых в субъектах РФ?

К числу дотационных регионов относится, к примеру, Тамбовская область, на территории которой в рамках 11 национальных проектов реализуется 51 региональный проект. При этом дефицит бюджета области в 2019 году составил — 3256,8 млн. руб., а в 2020 году (по прогнозным оценкам) он составит — 2450,0 млн. руб., покрыть его планируется за счет внутренних заимствований, в связи с чем, к началу 2021 года размер государственного долга области составит уже 22 031,7 млн. рублей.

С 28 июня 2014 года на территории Российской Федерации действует ФЗ №172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором определен ряд документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, как на федеральном, так и на уровне субъекта Российской Федерации [4]. В вышеупомянутом законе в качестве одного из важнейших документов стратегического планирования выступает «Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации». Помимо этого, в ФЗ № 172 особая роль отведена федеральным государственным программам, которые, согласно «Основным направлениям деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» [5] выступают основным инструментом достижения национальных целей развития страны. В настоящее время на территории Российской Федерации реализуются мероприятия 43 государственных программ по пяти направлениям (рис. 1).



Рис. 1. Направления реализации государственных программ, реализуемых в РФ в 2020 г.

На данный момент отсутствует полная согласованность в части ожидаемых результатов и параметров ресурсного обеспечения между национальными проектами и государственными программами, однако в последующем предполагается, что государственные программы и входящие в них региональные проекты, разработанные на основании федеральных проектов, будут полностью интегрированы.

Уровень социально-экономического развития отдельных субъектов РФ, а также эффективность ряда действующих на территории субъектов государственных программ можно оценить с помощью рейтинга регионов РФ по качеству жизни, который ежегодно публикуется рейтинговым агентством РИАрейтинг. Рейтинг формируется исходя из интегрального рейтингового балла, который рассчитывается на основании 70 показателей, характеризующих основные аспекты, отражающие различные условия проживания в каждом субъекте РФ (доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, уровень безработицы, коэффициент естественного прироста/убыли населения, обеспеченность врачами, ожидаемая продолжительность жизни при рождении и т. д.).

Методика, используемая при подсчете интегрального балла, позволяет оценить межрегиональные различия по 11 группам показателей (уровень доходов, демографическая ситуация, экономические условия и т.д.). Результаты рейтинга за период с 2015 по 2019 гг. наглядно демонстрируют глубину региональных различий по уровню социально-экономического развития регионов Российской Федерации (рис. 2).

Ряд государственных программ, таких как «Развитие образования», «Развитие здравоохранения», «Содействие занятости населения» и т. д., в рамках региональных программ реализуется в большинстве субъектов РФ, причем, согласно ежегодным отчетам, планируемые показатели по большинству мероприятий, запланированных в рамках программ, достигаются. Данные программы достаточно эффективны для регионов, обладающих мощным экономическим потенциалом, имеющих собственные источники финансирования регионального бюджета. Примером здесь может служить Белгородская область.

Но для определенных регионов говорить о реальной эффективности государственных программ не приходится. Так, к примеру, в Тамбовской области на выполнение мероприятий по действующим программам только в 2019 году было выделено 48 355,8 млн. руб. [3]. Но в рейтинге регионов РФ по качеству жизни за год область потеряла 3 позиции, а за

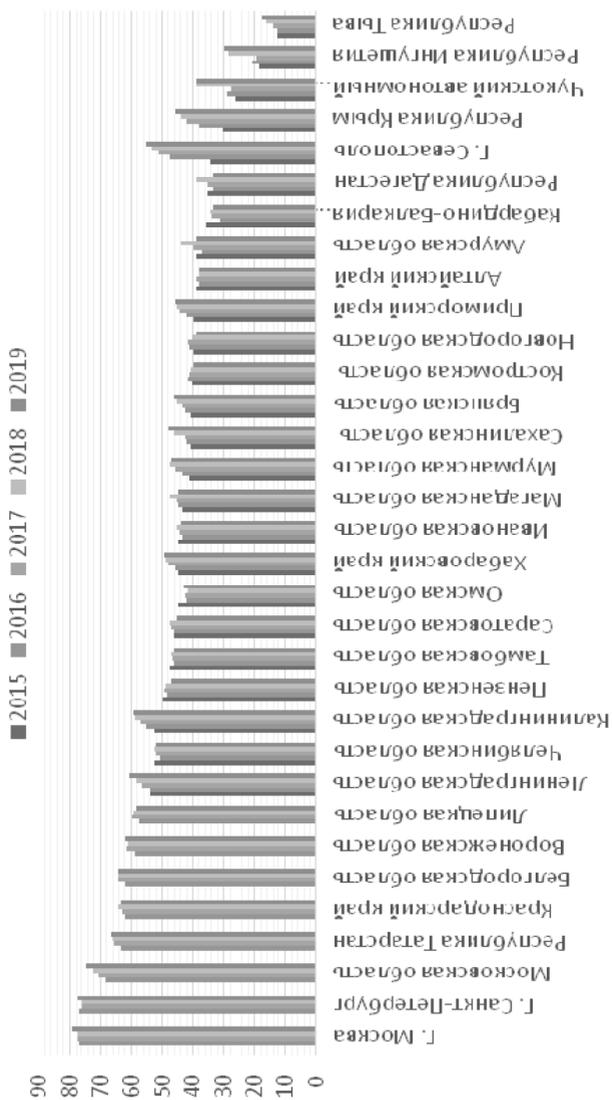


Рис. 2. Рейтинг регионов Российской Федерации по качеству жизни за 2015–2019 гг. (выборочно) [6]

пятилетний период место в рейтинге снизилось с 28 до 43 (рис. 2). Следует отметить, что снижение рейтингового балла привело к потере позиций в рейтинге. Схожая ситуация сложилась в Пензенской, Новгородской, Ивановской областях. В данных областях наиболее ярко выражены основные социально-экономические проблемы РФ. Так, Тамбовская область в общем рейтинге регионов РФ по заработной плате, составленном на основании статистических данных, в 2019 году заняла только 75-е место, ВРП на душу населения Тамбовской области за период с 2015 по 2018 г. возрос только на 23, 4 тыс. руб., на долю работающих с заработной платой свыше 100 тыс. руб. здесь приходится только 1% населения (средний показатель по РФ — 7%), тогда как доля жителей с заработной платой ниже 15 тыс. рублей составляет 23,1% (средний показатель по РФ — 11%) [6]. Стабильное снижение уровня и качества жизни способствовало ухудшению миграционной ситуации (рис. 3–4).

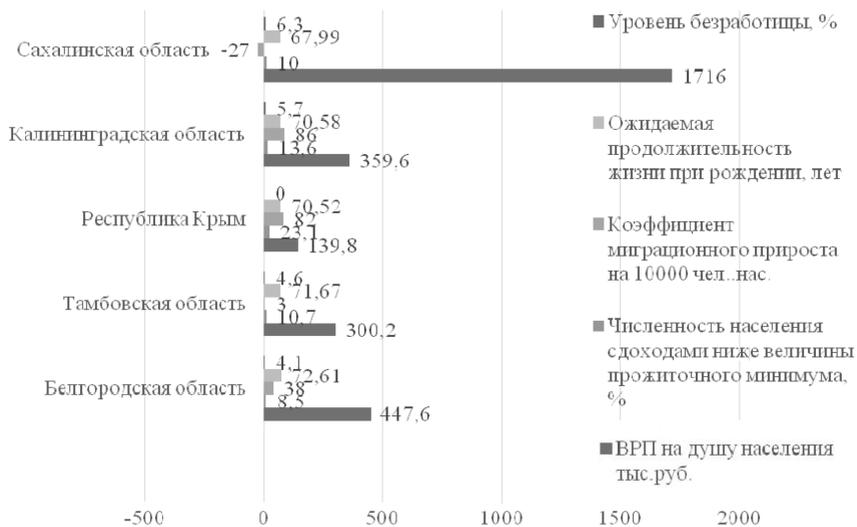


Рис. 3. Основные социально-экономические показатели по субъектам РФ в 2015 г. (выборочно) (построено авторами по официальным данным Росстата)

В ряде субъектов РФ государственные программы приносят видимый эффект. Прежде всего это происходит в регионах, где идет реализация мероприятий по направлению «Сбалансированное региональное развитие». Наиболее заметными являются результаты, которые уже достигнуты в соответствии с выполненными мероприятиями по государ-

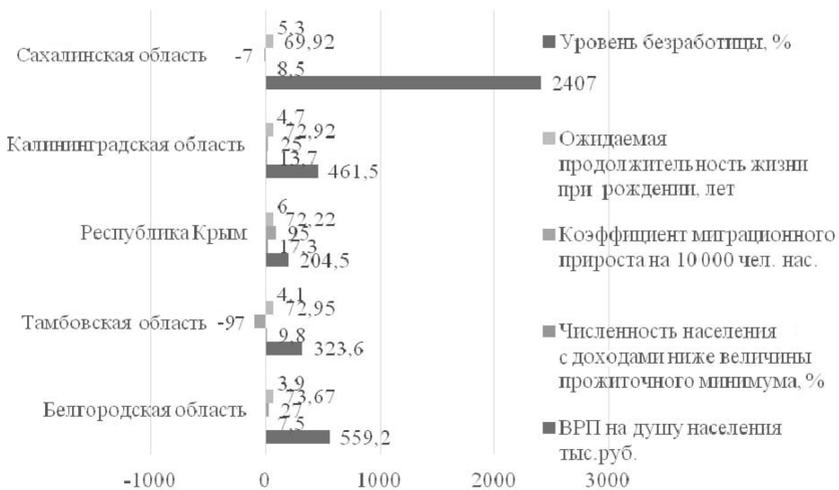


Рис. 4. Основные социально-экономические показатели по субъектам РФ в 2018 г. (выборочно) (построено авторами по официальным данным Росстата)

ственной программе «Социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя», на реализацию которой только в 2019 году было выделено 150 466 953,2 тыс. руб. В целом, мероприятия, направленные на доведение уровня жизни соответствующих субъектов РФ до среднероссийского, стимулирование предпринимательской деятельности и прочие задачи, указанные в паспорте программы, привели к значительному росту качества жизни населения указанных регионов. За пятилетний период г. Севастополь поднялся в рейтинге регионов с 71-го места на 17-е, Республика Крым с 76-го на 47-е место.

Не менее эффективной является государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», направленная, в частности, на повышение инвестиционной привлекательности и создание условий для опережающего социально-экономического развития территорий ДФО. Большинство регионов ДФО за последние 5 лет значительно повысили свои позиции в рейтинге по качеству жизни: Сахалинская область на 16 позиций (ВРП на душу населения области с 2015 по 2018 г. возрос на 691 тыс. руб., удалось снизить миграционный отток населения и т.д.), Чукотский автономный округ на 11 позиций, Приморский край на 9 позиций и т.д. Исключение здесь составляет только Амурская область, которая в 2019 году заняла только 67-е место в рейтинге,

тогда как в 2015 находилась на 63-м. Данная ситуация во многом связана с тем, что на экономику области в значительной степени оказывает влияние мировой рынок сырья.

Об эффективности государственной программы «Социально-экономическое развитие Калининградской области» свидетельствует стабильное повышение сводного рейтингового балла в общем рейтинге регионов по качеству жизни за 2015–2019 гг. с 52,65 до 59,247. За последние пять лет области удалось войти в десятку лидеров по качеству жизни в РФ. Успешно выполняются цели программы. За период с 2015 по 2018 г. объем валового регионального продукта на душу населения увеличился на 101,9 тыс. руб. и составил 461,5 тыс. руб. Ожидаемая продолжительности жизни возросла до 72,92 лет. Уровень безработицы за четыре года снизился на 1%.

Еще одним документом стратегического планирования, предусмотренным ФЗ №172 является «Стратегия пространственного развития Российской Федерации», которая была принята после разработки действующих национальных проектов и государственных программ, а соответственно на данный момент не согласуется с региональными программами развития. Основной целью указанной стратегии является «сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения» [8], однако меры предложенные в стратегии противоречат заявленной цели, так как все основные ресурсы предполагается направить в крупные центры экономического роста, которые в последствии станут центрами экономического и инновационного развития, что неизбежно приведет к дальнейшему ухудшению социально-экономического положения городов, которые не вошли в списки крупнейших и крупных центров экономического роста.

Подводя итоги, следует отметить, что в ряде документов стратегического планирования предпочтение отдается созданию условий для опережающего социально-экономического развития субъектов РФ, имеющих стратегическое значение, а также регионов, обладающих мощным экономическим потенциалом. Подобная расстановка приоритетов не способствует снижению дифференциации, а скорее, наоборот увеличивает межрегиональные различия в уровне и качестве жизни населения субъектов РФ. Что приводит к необходимости разработки дополнительных инструментов, учитывающих потребности отстающих по

темпам социально-экономического развития регионов, на территории которых не действуют государственные программы по направлению «Сбалансированное региональное развитие».

Список литературы

1. Указ Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.
2. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. Правительство России: официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/35675/>.
3. Пояснительная записка к проекту Закона Тамбовской области «О бюджете тамбовской области на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». Тамбовская областная дума: официальный сайт. URL: <https://tambovoblduma.ru/zakonoproekty/zakonoproekty-vnesennyye-v-oblastnuyu-dumu/oktyabr-2019/>.
4. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
5. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года. Правительство России: официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/34168/>.
6. Регионы России // РИАрейтинг: официальный сайт. URL: <https://riarating.ru/regions/>.
7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2019: P32 Стат. сб. / Росстат. М., 2019. 1204 с.
8. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/.

References

1. Ukaz № 204 «O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda». Konsul'tant Plyus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/.
2. Natsional'nye proekty: tsel'evye pokazateli i osnovnye rezul'taty. Pravitel'stvo Rossii: ofitsial'nyi sait. URL: <http://government.ru/news/35675/>.
3. Poyasnitel'naya zapiska k proektu Zakona Tambovskoi oblasti «O byudzhete tambovskoi oblasti na 2020 god i na planovyi period 2021 i 2022 godov» // Tambovskaya oblastnaya дума: ofitsial'nyi sait. URL: <https://tambovoblduma.ru/zakonoproekty/zakonoproekty-vnesennyye-v-oblastnuyu-dumu/oktyabr-2019/>.

4. Federal'nyi zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossiiskoi Federatsii» ot 28.06.2014 № 172-FZ. Konsul'tant Plyus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
5. Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda. Pravitel'stvo Rossii: ofitsial'nyi sait. URL: <http://government.ru/news/34168/>.
6. Regiony Rossii. RIAreiting: ofitsial'nyi sait. URL: <https://riarating.ru/regions/>.
7. Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2019: R32 Stat. sb. / Rosstat. M., 2019. 1204 s.
8. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 13.02.2019 № 207-r «Ob utverzhdenii Strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda». Konsul'tant Plyus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/.