

*В. В. Коварда,  
И. В. Минакова*

## НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ СБАЛАНСИРОВАННОГО РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

*Аннотация: в статье исследована эволюция подходов к проблеме обеспечения сбалансированного регионального развития в нормативно-правовых документах Российской Федерации. Установлено, что существование значительной региональной дифференциации по уровню социально-экономического развития признается одной из ключевых проблем, создающей угрозу обеспечению национальной и экономической безопасности. Однако практически ни в одном из документов не акцентируется внимание на анализе внутрорегиональных диспропорций социального и экономического развития. При этом статистические данные свидетельствуют о наличии таких диспропорций, что обуславливает необходимость совершенствования государственной политики по обеспечению сбалансированного внутрорегионального развития.*

*Ключевые слова: регион, социально-экономическое развитие, внутрорегиональные диспропорции, сбалансированное развитие*

UDC 332.021

*V. V. Kovarda,  
I. V. Minakova*

## WAYS TO IMPROVE PUBLIC POLICIES FOR BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT

*Abstract: The article explores the evolution of approaches to the problem of ensuring balanced regional development in the normative and legal documents of the Russian Federation. It has been established that the existence of a significant regional differentiation in the level of socio-economic development is recognized as one of the key problems that pose a threat to national and economic security. However, virtually none of the instruments emphasizes the analysis of intraregional imbalances in social and economic development. However, the statistics show that such imbalances exist, necessitating appropriate public policies to ensure balanced intraregional development.*

*Keywords: region, socio-economic development, intraregional imbalances, balanced development*

DOI: 10.22394/1997-4469-2020-48-1-36-43

### **Введение**

Большинство стран мира характеризуется неравномерностью развития национальных территорий. Тем более это характерно для такого большого по площади государства, как Российская Федерация. Так, например, и в Китае неравномерность территориального развития занимает одно из ключевых мест в политике руководства страны [1]. В странах Европейского Союза также пристальное внимание уделяется региональной политике, которая постепенно трансформируется от

стратегии выравнивания уровней социально-экономического развития до стимулирования эндогенных факторов и, в целом, конкурентоспособности конкретных территорий.

Однако следует иметь в виду, что показатель социально-экономического развития является комплексным и его высокое значение может камуфлировать перекосы или внутрорегиональные диспропорции в сторону экономического либо социального роста. Данная ситуация также заслуживает внимания как исследователей,

так и представителей органов власти (профильных направлений).

### **Эволюция подходов к проблеме обеспечения сбалансированного регионального развития в нормативно-правовом формате.**

Одним из первых нормативных правовых актов, в котором отмечена неравномерность социально-экономического развития, явилось Постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439 «О Программе Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995—1997 годах», в котором одной из целей была следующая: сократить разрыв в уровнях социального и экономического развития (глава №8 «Региональная экономическая политика»), средством чего выступала поддержка депрессивных субъектов РФ [2].

В Указе Президента РФ от 03.06.1996 № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» (в настоящее время документ утратил силу) в качестве одной из целей выступает необходимость выравнивания условий социально-экономического развития регионов [3].

В настоящее время вопросы обеспечения сбалансированного развития регионов России рассматриваются на всех уровнях государственной власти. Такое внимание к данной проблеме основано на необходимости устранения рисков при реализации социально-экономической стратегии и обеспечения устойчивого развития России в долгосрочной перспективе. В результате в целом ряде нормативных правовых актах внимание акцентируется на дифференциации субъектов РФ. Так, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года отмечено, что в стране в течение последних 10 лет в результате проводимой государственной политики регионального развития наблюдается сокращение межрегиональных социально-экономических диспропорций [4]. Однако в этом же документе одной из основных проблем выделен высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства, а также недостаточное количество центров экономического роста для обеспечения уско-

рения экономического роста России. Таким образом, можно заключить, что при положительной динамике вышеназванное проблемное положение остается актуальным и в настоящее время. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации в качестве стратегической угрозы национальной безопасности в области экономики отмечается неравномерное развитие регионов [5]. В этом же документе отмечено, что одним из направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне является создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития страны (в среднесрочной перспективе). В долгосрочной перспективе устранить угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией развития регионов России, целесообразно путем стимулирования самостоятельного экономического развития субъектов Российской Федерации и их кооперации, повышения инвестиционной и предпринимательской активности, укрепления бюджетной обеспеченности, совершенствования межбюджетных отношений, расширения количества центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития.

В Указе Президента РФ 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 РФ оказывают влияние значительные различия в уровне социально-экономического развития регионов, неравномерное размещение производительных сил и расселение населения на территории страны [6]. Причем, одним из ожидаемых результатов реализации государственной региональной политики развития территорий является сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов, сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской

Федерации на период до 2020 года отмечается необходимость направления усилий (в рамках государственной региональной политики) на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов РФ, а также сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни (глава VII «Региональное развитие») [7].

В документе под названием «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года», который был разработан Минэкономразвития России, отмечается, что сохраняется высокий уровень межрегиональных различий по душевым показателям ВРП, доходам населения, объемам инвестиций в основной капитал, бюджетной обеспеченности (раздел 13.1 «Основные дисбалансы в региональном развитии») [8].

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года (Указе Президента РФ от 13.05.2017 № 208) к основным вызовам и угрозам относится неравномерность пространственного развития России, усиление дифференциации регионов и муниципальных образований по уровню и темпам социально-экономического развития [9]. В результате ключевым направлением государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности является сбалансированное пространственное и региональное развитие Российской Федерации, укрепление единства ее экономического пространства. Там же отмечено, что одной из основных задач по реализации направления, касающегося сбалансированного пространственного и регионального развития Российской Федерации, укрепления единства ее экономического пространства, является сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации.

Таким образом, анализ приведенных в работе нормативных правовых актов позволяет сделать вывод, что преодоление региональной дифференциации по уровню социально-экономического развития является одной из ключевых задач деятельности органов власти.

Следует также отметить, что с 2007 г. стали проводить оценку деятельности органов исполнительной власти регионов (на основании Указа Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»). Отмеченный нормативный правовой документ утратил силу в связи с изданием Указа Президента РФ от 21.08.2012 № 1199, затем был Указ Президента РФ от 14.11.2017 № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». В настоящее время юридической силой обладает Указ Президента РФ от 25.04.2019 № 193 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Каждым указом, помимо общих положений, утверждался перечень показателей, по которым оценивалась эффективность деятельности органов исполнительной власти регионов России и высших должностных лиц. По динамике системы контрольных показателей можно проследить эволюцию приоритетов как в региональной политике, так и экономической в целом. Так, в Указе Президента РФ № 193 приводится перечень из 15 показателей, часть из которых повторяется от предыдущих аналогичных документов, другая — включена на основании стратегических целей в соответствии с Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

По итогам оценки передовые регионы России, демонстрирующие наиболее высокие темпы роста показателей, получали право на грантовую поддержку. Тем самым государство стремится создавать конкурентную среду между представителями органов исполнительной власти субъектов РФ.

Однако несмотря на широкое отражение проблем несбалансированного территориального развития России, уровень дифференциации регионов остается достаточно высоким и требует дополнительных

расходов бюджетных средств. К тому же необходимо отметить, что существенные внутрирегиональные различия (в т.ч. внутренние диспропорции в развитии субъектов РФ), которые зачастую рассматриваются в целом по уровню социально-экономического развития, прежде всего касаются отставания уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов. В действительности, в самих субъектах РФ порой происходит дисбаланс (диспропорции) между социальным и экономическим развитием, что вполне естественно в кратко-

срочном периоде, но нежелательно в долгосрочном.

В научных трудах большинство авторов также преимущественно рассматривают межрегиональную дифференциацию в развитии субъектов РФ, равно как и проблемы комплексной оценки уровня социально-экономических процессов в целом, и лишь в отдельных случаях отмечают наличие внутрирегиональных диспропорций [10—14].

При этом при рассмотрении динамики ВРП и среднедушевых потребительских расходов в ряде субъектов РФ, можно отметить некоторые особенности (рис. 1, 2).

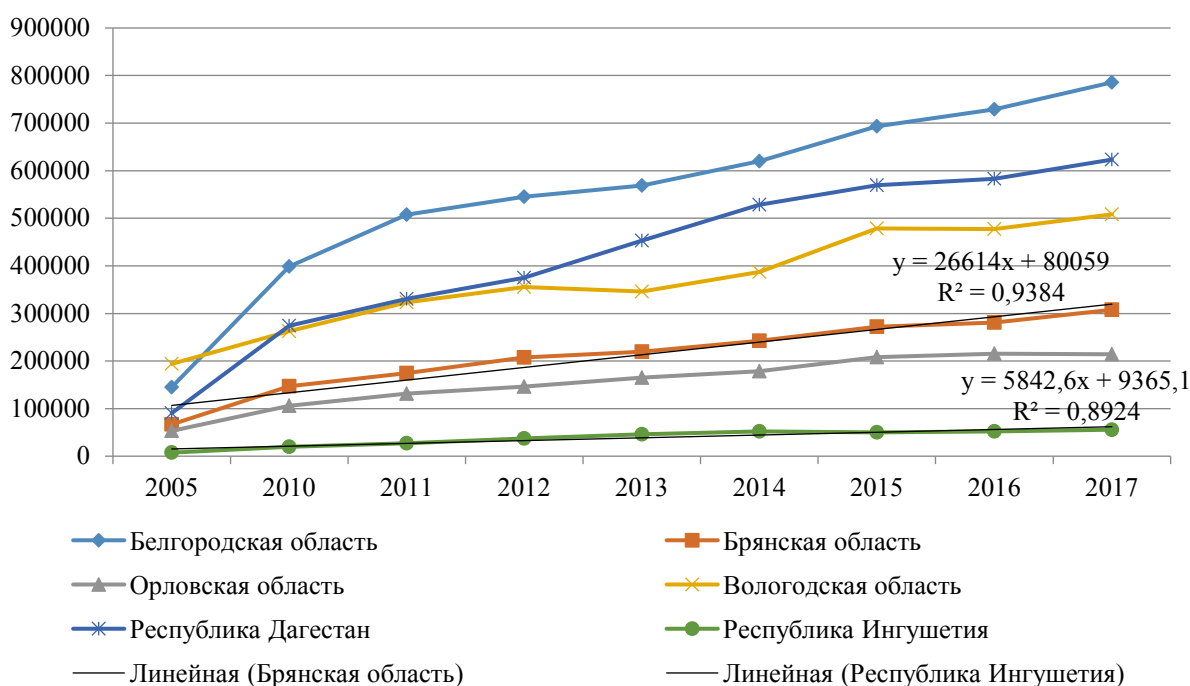


Рис. 1. Динамика ВРП ряда регионов России, млн руб.

Так, из рис. 1 видно, что наибольшее значение ВРП (из анализируемых регионов) имеет Белгородская область, наименьшее — республика Ингушетия (по площади самый маленький регион из рассматриваемых). При этом интересным и важным для анализа представляется тот факт, что темпы роста ВРП в республике Ингушетия приблизительно равны темпам увеличения потребительских расходов (279,1 % и 277 % соответственно за период 2010—2017 гг.) (рисунок 1 и 2). Однако при соотношении значения ВРП и среднедушевых потребительских расходов республики Ингушетия с другими регионами получается следующее:

— при сравнении объема ВРП Белгородской области с аналогичным показателем республики Ингушетия соотношение в 2017 г. составляет 1412,67, а при сравнении размера потребительских расходов — 258,62;

— при сравнении объема ВРП Брянской области с результатом по республике Ингушетия соотношение составит в 2017 г. 553,29, а по потребительским расходам на одного человека — 236,77;

— при определении соотношения ВРП Орловской области с аналогичным показателем по республике Ингушетия получаем следующее значение — 385,35 (по состоянию на 2017 г.); в сравнении показателей среднедушевых расходов — 258,62.

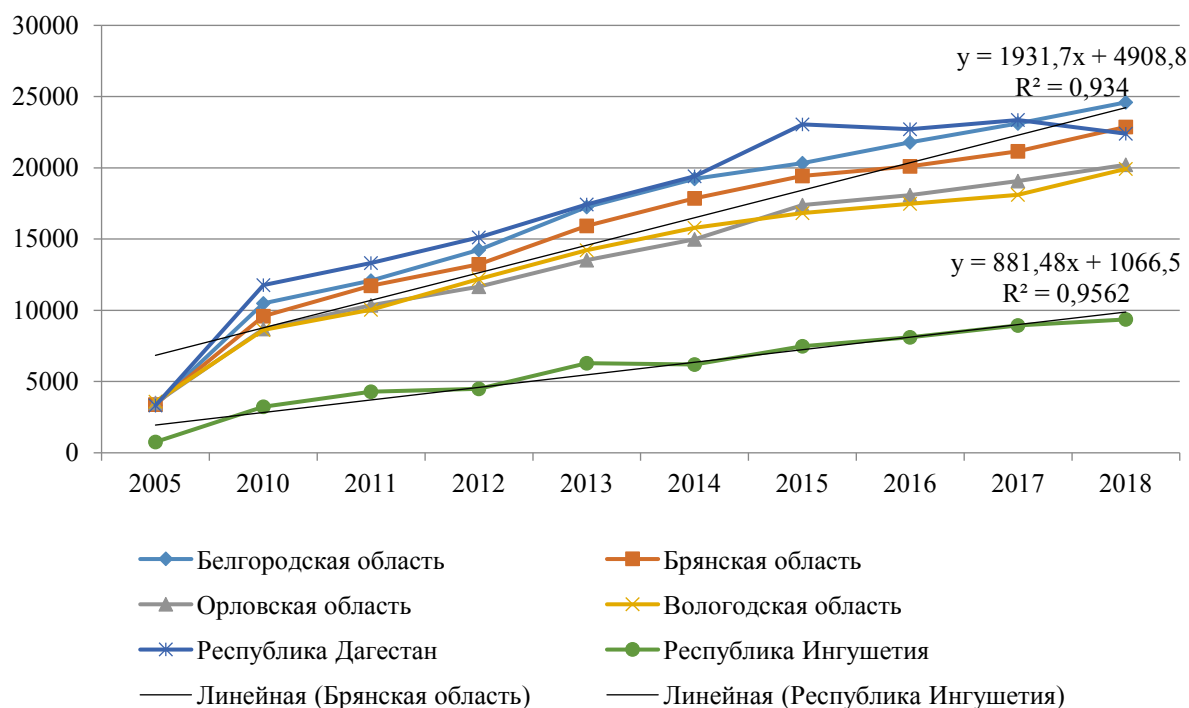


Рис. 2. Динамика среднедушевых потребительских расходов в некоторых субъектах РФ, руб.

Однако отклонения, представленные выше, наблюдаются и при сопоставлении других субъектов РФ: Белгородская область и Брянская область — 255,32 и 109,23 соответственно; Белгородская область и республика Дагестан — 126,03 и 98,99 соответственно (т.е. ВРП Белгородской области превышает этот показатель по республике Дагестан более чем на четверть (26,03 %), а размер среднедушевых потребительских расходов практически одинаков (в Белгородской области даже несколько ниже)).

В сложившейся ситуации представляется важным исследовать структуру денежных доходов населения анализируемых регионов (рисунок 3).

Из рис. 3 видно, что в Белгородской и Брянской областях наибольшую долю в структуре доходов населения занимает оплата труда, причем она значительно превышает другие источники доходов с 2014 г., да и в более ранние периоды имела преимущественно преобладающее значение. Социальные выплаты в этих регионах России занимают третье место и в некоторых случаях по удельному весу приближаются к величине показателя «прочие денежные поступления». Важным представляется и то, что в Белгородской области показатель «доходы от предпринимательской деятельности» составляет приблизительно 10 % всех доходов

населения на протяжении всего исследуемого периода, однако имеет тенденцию постепенного снижения. В Брянской области наблюдается самая высокая доля доходов от предпринимательской деятельности (из приведенных на рисунке 3 субъектов РФ) (в 2005 г.). Однако с 2010 г. происходит постепенное снижение, что крайне негативно, т. к. может свидетельствовать о снижении предпринимательской активности у населения (одной из причин является государственная политика в различных сферах (налогообложение, лицензирование и т. п.)).

Самая низкая доля доходов от предпринимательской деятельности из анализируемых регионов на рисунке 3 наблюдается в республике Ингушетия (12,9 % в 2005 г., 1 % в 2016, 1,1 % в 2017 и 2018 гг.). Таким образом, либо население либо практически не осуществляет предпринимательскую деятельность, либо очень велика доля теневого сектора экономики региона.

В то же время в республике Ингушетия социальные выплаты зачастую по величине доли в суммарных денежных доходах населения превышают показатель «оплата труда», а преобладают прочие денежные доходы. Данная ситуация может быть обусловлена структурой и степенью развитости региональной экономики, в которую в значительном объеме поступают межбюд-

жетные трансферты, т. е. превышение социальной сферы (предположительно) над экономической может быть обусловлено дотациями (и иными формами поддержки) региону из федерального бюджета. В таком

случае в субъекте РФ наблюдается перекоп (диспропорция) развития системы в сторону социальной сферы, и экономика региона не обеспечивает в полном объеме социальное направление.

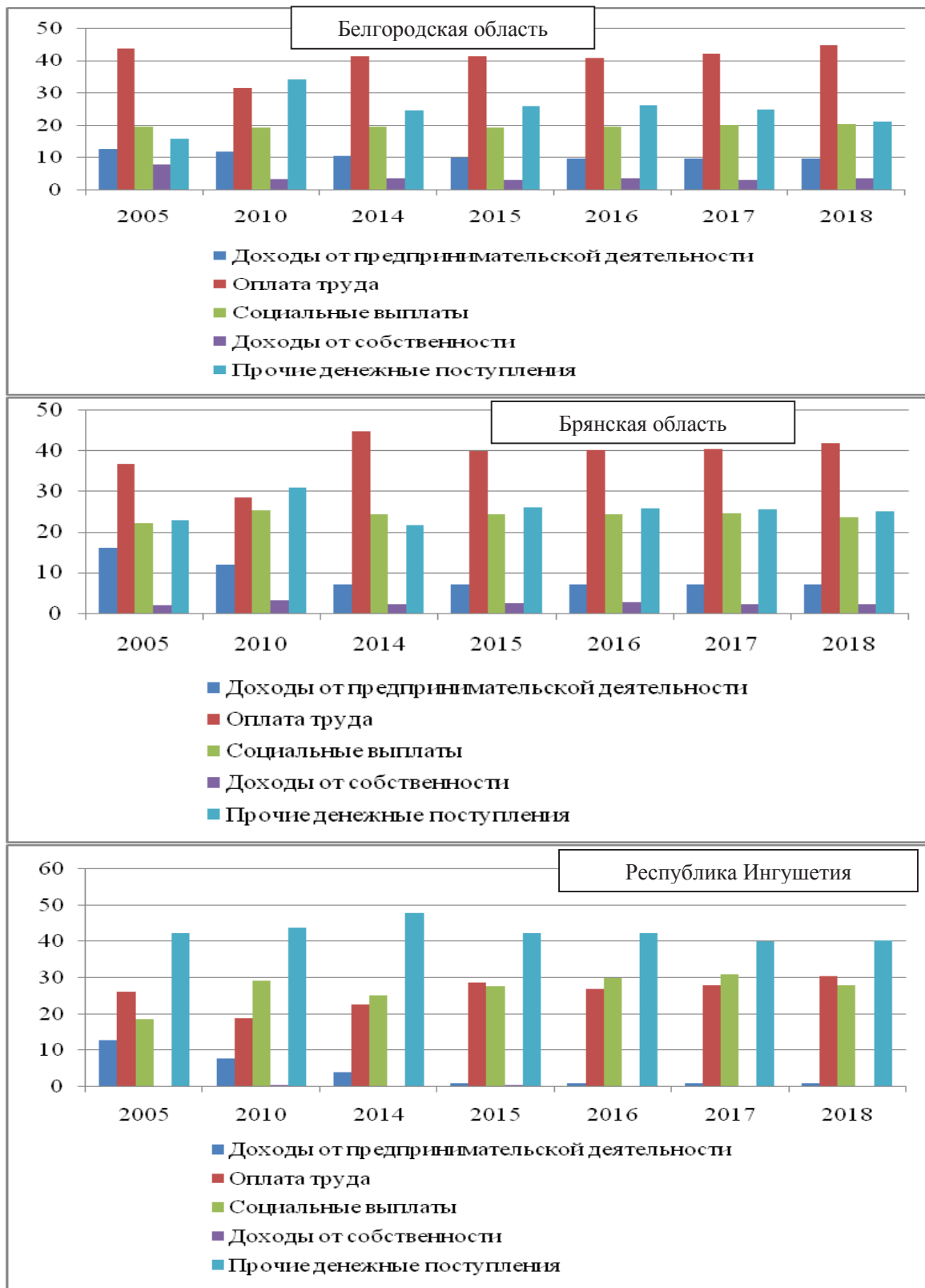


Рис. 3. Структура денежных доходов населения, %

Еще одним интересным фактом является то, что Брянская область по динамике ВРП находится на четвертом месте, а по среднедушевым расходам — на третьем (в 2018 г. — на втором). Это также может свидетельствовать о преобладании социальной сферы, при этом наличие финансовой помощи способно снизить конкуренцию среди региональных лидеров.

В целом, по двум показателям (их динамике), без сомнения, невозможно оценить наличие и степень несбалансированности развития, однако факт существования такого явления диктует необходимость корректировки государственной политики регионального развития России (некоторые направления приведены на рис. 4).

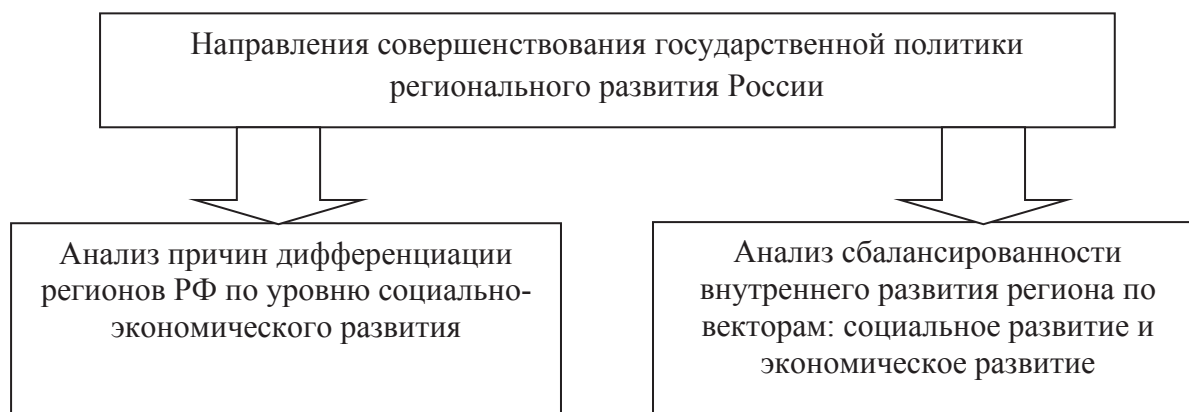


Рис. 4. Направления совершенствования государственной политики регионального развития России

Важным представляется анализ как межрегиональных различий (уровня дифференциации), темпов их роста, так и сбалансированности развития внутри субъекта РФ (в векторе экономического и социального развития). Данное исследование целесообразно проводить в темповой записи за период 4—5 лет с использованием системы показателей, полностью отражающих все основные аспекты территориального развития [15]. В данном направлении в качестве одной из альтернатив оценки степени сбалансированности развития региона можно предложить определение «коэффициента жизнеспособности региона» в разрезе сфер (экономическая и социальная), отдельные элементы методики расчета которого приведены в работе [16].

### Заключение

Нормативно-правовая база по государственному управлению региональным развитием, снижению дифференциации субъектов РФ по динамике основных социально-экономических показателей в России сформирована и эволюционирует в соответствии с требованиями экономической и социальной политики. Однако необходима

модернизация системы анализа в направлении включения в программу исследований учета внутрирегиональных диспропорций развития.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Экономическое развитие регионов: опыт России и Китая : монография / под науч. рук. В. А. Ильина, А. А. Шабуновой, К. А. Гулина, Д. Мао. — Вологда : ИСЭРТ РАН, 2017. — 402 с.
2. О Программе Правительства Российской Федерации «Реформы и развитие российской экономики в 1995—1997 годах» : постановление Правительства РФ от 28.04.1995 № 439 [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_8539/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8539/).
3. Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 03.06.1996 № 803. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_10590/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10590/).
4. Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (III. Основные про-

блемы пространственного развития Российской Федерации) : распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р (ред. от 31.08.2019) [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318094/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/).

5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_191669/).

6. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_210967/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/).

7. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») : распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/).

8. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144190/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190/).

9. О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 [Электронный ресурс]. — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_216629/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/).

10. Новоселов А. С. Проблемы оценки показателей стратегического планирования социально-экономического развития региона [Электронный ресурс] / А. С. Новоселов, А. В. Фалеев // Региональная экономика и управления: электронный научный журнал. — 2020. — № 1 (61). — URL: <https://eee-region.ru/article/6101/>.

11. Гирина А. Н. Методика оценки социально-экономического развития региона [Электронный ресурс] / А. Н. Гирина //

Вестник ОГУ. — 2013. — № 8 (157). — URL: [http://vestnik.osu.ru/2013\\_8/15.pdf](http://vestnik.osu.ru/2013_8/15.pdf).

12. Ферару Г. С. Методика оценки уровня устойчивого социально-экономического развития регионов [Электронный ресурс] / Г. С. Ферару, А. В. Орлова // Современные проблемы науки и образования. — 2014. — № 1. — URL: [http://dspace.bsu.edu.ru/bitstream/123456789/8911/1/Feraru\\_Metodika\\_Otsenki.pdf](http://dspace.bsu.edu.ru/bitstream/123456789/8911/1/Feraru_Metodika_Otsenki.pdf).

13. Кузнецова О. В. Системная диагностика экономики региона / О. В. Кузнецова, А. В. Кузнецов. — М. : Изд. стереотип. ЛЕНАНД, 2019. — 232 с.

14. Кислицына В. В. Формирование комплексного подхода к оценке социально-экономического развития регионов / В. В. Кислицына, Л. С. Чеглакова, В. М. Караулов, А. Н. Чикишева // Экономика региона. — 2017. — Т. 13, вып. 2. — С. 369—380.

15. Коварда В. В. К вопросу о формировании системы показателей для оценки уровня социально-экономического развития региона [Электронный ресурс] / В. В. Коварда // Управление экономическими системами : электронный научный журнал. — 2018. — № 10. — URL: <http://www.uecs.ru/regionalnaya-ekonomika/item/5129-2018-10-06-10-08-02>.

16. Коварда В. В. О необходимости введения показателя «коэффициент жизнеспособности региона» в качестве индикатора состояния жизнеспособности и безопасности субъектов России [Электронный ресурс] / В. В. Коварда // Вестник Евразийской науки. — 2018. — № 5. — URL: <https://esj.today/PDF/63ECVN518.pdf>.

*Юго-Западный государственный университет, г. Курск*

*Минакова И. В., доктор экономических наук, профессор, декан факультета государственного управления и международных отношений*

*E-mail: irene19752000@mail.ru*

*Тел.: 89207200730*

*Коварда В. В., кандидат физико-математических наук, доцент кафедры таможенного дела и мировой экономики*

*E-mail: tdime-swsu@mail.ru*

*Тел.: 84712222685.*