

## ЭКОНОМИКА

УДК 332.02.332.14

Социально справедливая  
стратегия развития регионов:  
возможность ее реализации,  
обеспеченная правовыми,  
нормативными и методическими  
документами РФ

**З. В. Брагина<sup>1</sup>, И. К. Киселев<sup>2</sup>,  
И. А. Морозов<sup>3</sup>**

<sup>1</sup> МУБиНТ, г. Ярославль

<sup>2</sup> Костромской государственной университет

<sup>3</sup> Технологический университет, г. Королёв

E-mail: bragzv@yandex.ru, ilyak19k@yandex.ru, john\_morozov@mail.ru

Научная статья

Приведены результаты исследования законодательных, нормативных, методических документов, регламентирующих социально-экономическое развитие регионов страны с точки зрения возможности обеспечения коэволюционного развития регионов и страны в целом. А это, в свою очередь, укрепляет уверенность в росте качества жизни населения и, как следствие, социальной стабильности на территории страны. Практическая реализация «зрелости» нормативно-правовых и методических документов с точки зрения состава и содержания предусмотренных в них мер обеспечения коэволюционного развития регионов показана на основе анализа реализуемых в настоящее время стратегий развития регионов ЦФО.

**Ключевые слова:** коэволюция, регион, стратегическое и территориальное планирование; перспективное пространственное планирование; асимметрия регионального развития; программа стратегического развития регионов

Socially equitable strategy  
of regional development: the  
possibility of its implementation,  
ensured by legal, regulatory and  
methodological documents of  
the Russian Federation

**Z. V. Bragina<sup>1</sup>, I. K. Kiselev<sup>2</sup>,  
I. A. Morozov<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> MUBiNT, Yaroslavl

<sup>2</sup> Kostroma State University

<sup>3</sup> University of technology, Moscow Region

Scientific article

The results of a research of legislative, regulatory, methodological documents regulating socio-economic development of the regions of the country in terms of the possibility of ensuring co-evolutionary development of regions and the country as a whole are given. Which in its turn strengthens the confidence in the growth of the quality of life of the population and, as a result, social stability in the territory. The practical realization of the "maturity" of normative and legal and methodological documents in terms of the composition and content of the measures for ensuring the co-evolutionary development of the regions is shown on the basis of an analysis of the current strategies for the development of the regions of the Central Federal District.

**Keywords:** co-evolution, region, strategic and territorial planning; perspective spatial planning; asymmetry of regional development; program of strategic development of regions

**Благодарности:** Статья написана по материалам гранта РФФИ № 16-06-00034 Моделирование коэволюции социально-экономического развития регионов

**Для цитирования:** Брагина З. В., Киселев И. К., Морозов И. А. Социально справедливая стратегия развития регионов: возможность ее реализации, обеспеченная правовыми, нормативными и методическими документами РФ // Социальные и гуманитарные знания. 2017. Том 3, № 3. С. 217–224.

**For citation:** Bragina Z. V., Kiselev I. K., Morozov I. A. Socially equitable strategy of regional development: the possibility of its implementation, ensured by legal, regulatory and methodological documents of the Russian Federation. *Social'nye i gumanitarnye znaniya*. 2017; 3 (3): 217–224. (in Russ.)

В «Концепции совершенствования региональной политики РФ» [1] декларирован социально ориентированный путь развития России, что предполагает многополярное развитие территории страны и формирование новых зон опережающего развития. Многополярное развитие способствует трансформации экономического пространства. Региональное развитие должно стать в меньшей степени зависимым от сложившихся энерго-сырьевых зон и финансовых центров, а все больше основываться на формировании новых центров инновационного роста, обусловленных концентрацией человеческого и технологического потенциалов. В этих условиях встраивание регионов России в позитивные тенденции развития мировой экономики предполагает не просто их локальное развитие, им необходимо коэволюционное развитие, нужно согласованное и сопряженное развитие социально-экономических систем регионов. Коэволюционная стратегия социально-экономического развития регионов по своей природе является справедливой стратегией. Коэволюция предполагает (способствует, ориентирована) на достижение если не равного, то близкого по величине темпа роста всех подсистем (в нашем случае регионов) страны, что принципиально важно для роста качества жизни населения и, как следствие, социальной стабильности на территории страны.

Траектория развития любого региона задана его стратегией, которая разрабатывается в соответствии с действующими правовыми, нормативными и методическими документами. Следовательно, возможность создания в регионе социально-справедливой среды как бы предопределена этими документами. Это и стало предметом нашего исследования: как, насколько обеспечена возможность реализации социально-справедливой стратегии правовыми, нормативными и методическими документами РФ.

**Нами выявлены противоречия и неполнота законодательных, нормативных, методических документов, регламентирующих социально-экономическое развитие регионов с точки зрения возможности обеспечения коэволюционного развития как социально справедливой стратегии развития государства [2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10].**

Выделен ряд направлений законотворческой деятельности. Структура правовой информации четко расшифровывается по векторам – направлениям, обозначенным в свободном доступе на сайте Минэкономразвития. В целях исследования нами был выявлен ряд тематических разделов в структуре законодательства, регулирующего сферу социально-экономического развития регионов. На основании анализа указанных документов была проведена экспертиза полноты и достаточности нормативно-правового и методического обеспечения процесса коэволюционного развития как социально справедливой стратегии развития государства.

Проанализировано правовое обеспечение, включающее следующие направления: стратегическое и территориальное планирование; развитие экономики регионов; перспективное пространственное планирование.

Территориальное планирование ориентировано на определение приоритетов пространственного развития в условиях ресурсного ограничения. В этих рамках вопросы, решаемые территориальным планированием, сводятся к функциональному управлению самостоятельными территориальными единицами. Отсутствие управляемости взаимосвязанными факторами развития регионов на этом уровне возможно и нужно обозначить как одну из причин асимметрии в темпах регионального развития.

Стратегическое планирование как функция государственного стратегического управления определяет целью прогнозирование долгосрочных тенденций развития не только государства в целом, но также и отдельных регионов и секторов экономики, их взаимную увязку по целям, срокам и мероприятиям. Ключевым моментом опять же представляется обособленное восприятие единиц управления.

Система государственного стратегического планирования призвана решать задачи повышения качества жизни населения, роста экономики и обеспечения безопасности страны. Это предусматривается нормами Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Анализ правовой информации позволяет сделать вывод о стратегическом планировании, определяющем приоритеты государственного управления на основе осознанного объединения, увязки и четкой ориентации разнокачественных (финансовых, организационных, информационных,

кадровых) ресурсов. Вместе с тем представляется, что система приобрела бы гораздо большую эффективность и устойчивость в реализации действенных мер, если бы в её основу была заложена идея необходимости согласования темпов развития регионов, обладающих разнокачественными ресурсами, и роль этих ресурсов в обеспечении коэволюционного развития.

Государственная региональная политика в сфере содействия экономическому развитию регионов направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни.

В рамках мероприятия «Мониторинг и анализ социально-экономических процессов на региональном уровне» Департамент Минэкономразвития осуществляет сбор и анализ показателей социально-экономического развития субъектов РФ, а также показателей, характеризующих проведение социально-экономических реформ и эффективность работы региональных органов исполнительной власти. На основе данных показателей рассчитываются интегральные оценки различных аспектов уровня социально-экономического развития регионов. Признавая существенность межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни населения, Минэкономразвития испытывает необходимость в её формализации и оценке. В настоящее время состояние регионов оценивается безотносительно друг друга, как совокупная характеристика на момент времени – путем расчёта интегральной оценки различных аспектов уровня социально-экономического развития регионов. Представляется, что наличие методических материалов, позволяющих оценить асимметрию в региональном развитии, способствовало бы согласованности темпов развития как основы стратегии государственного управления процессом развития.

Перспективное пространственное планирование основывается на ключевых характеристиках: система расселения и размещение производственных сил. Соответственно, цель и задачи регионального развития решаются через гармонизацию системы расселения. Создается проект концептуально нового документа – «Стратегия пространственного развития РФ». Обозначив полюсы ускоренного роста и диспропорции агломерирования в регионах, стратегия призвана зафиксировать основные положения пространственного развития, представляющие для нашего исследования особый интерес:

- направления изменения структуры экономики РФ в региональном аспекте;
- перспективные конкурентные преимущества и экономическая специализация субъектов в межрегиональном разделении труда в соответствии с их типологической принадлежностью, учитывающие принципы обеспечения согласованности приоритетов отраслевого и регионального развития;
- прогноз (оценка) потребности в размещении и развитии федеральной инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры с учетом перспективной экономической специализации соответствующих территорий;
- перечень потенциальных территорий опережающего социально-экономического развития, основанный на комплексной оценке и анализе условий и потенциалов пространственного развития Российской Федерации;
- состав макрорегионов на территории Российской Федерации;
- результаты отнесения городов и регионов Российской Федерации к определенным типам.

Помимо этого предусматривается, что Стратегия должна включать в себя анализ особенностей и проблем пространственного развития Российской Федерации, принципы и приоритеты, цели и задачи, сценарные варианты, показатели пространственного развития, этапы реализации, механизмы достижения установленных приоритетов и целей пространственного развития РФ.

Нами установлено, что содержание проекта документа свидетельствует об осознанной необходимости в устранении ассиметричного состояния социально-экономического положения субъектов, поиске форм межрегионального развития. Вместе с тем озвучена необходимость разработки механизмов оценки состояния регионов относительно друг друга, обозначен дефицит методических разработок в этой области и, что

представляется особенно важным, публично задекларирована потребность в создании системы управления процессами регионального развития с позиции их типологизации.

Важное место в сфере государственного регулирования процессов регионального развития занимают государственные программы. Они призваны стать основой достижения стратегических целей и решения приоритетных задач государственной политики в сфере социально-экономического развития и национальной безопасности.

В ходе реализации государственных программ постоянно возникают вопросы о целесообразности внесения изменений в нормативную правовую базу. Минэкономразвития отмечает необходимость проработки вопроса нормативного закрепления критериев для определения специфических процедурных особенностей разработки программ и их типологизации.

Приводятся возможные типы государственных программ:

- государственные программы, ориентированные на социально-экономический эффект (отраслевые государственные программы);

- территориально-ориентированные государственные программы, направленные на развитие отдельных территорий, которые большей частью отражают аналитические мероприятия, реализуемые на соответствующей территории в рамках отраслевых государственных программ;

- сервисно-ориентированные (обслуживающие) государственные программы, которые направлены исключительно на реализацию текущей деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти, а также на достижение целей и ожидаемых результатов, сформированных обобщенно, без четких критериев и индикаторов оценки их достижения;

- иные государственные программы, направленные на решение определенной задачи государственной политики.

Различие типов указанных государственных программ требует пересмотра существующей методологической базы в части учета специфических особенностей при их разработке, формирования планов их реализации и детальных планов-графиков, отчетных материалов, методики оценки эффективности их реализации и обеспечения коэволюционного развития территорий.

Нам же представляется, что принятие неизбежности упорядочивания направлений программного управления свидетельствует о неосознанной необходимости выровнять пространственную дифференциацию. Однако предложенные типы программ не отвечают принципам коэволюционного развития.

В целом анализ нормативно-правовых и методических материалов свидетельствует о том, что проблема дисгармоничного развития регионов проявляет себя достаточно ярко и осознаваема законодателями. Вместе с тем целостное и системное решение проблемы требует разработки самостоятельных механизмов и должно быть формализовано отдельными экономическими институтами.

В заключение следует отметить готовность органов государственного управления к принятию взвешенных управленческих решений в контексте определяющей роли коэволюционного развития как социально справедливой стратегии развития государства.

Дальше важно изучить уровень практической реализации «зрелости» нормативно-правовых и методических документов с точки зрения состава и содержания предусмотренных в них мер обеспечения коэволюционного развития регионов. Мы исследовали реализуемые в настоящее время стратегии развития всех регионов ЦФО [11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21; 22; 23; 24; 25].

Анализ программ стратегического развития регионов Центрального федерального округа позволил выделить три предусмотренные в них направления социально-экономического развития: межстрановое; межрегиональное; внутрирегиональное. Мы провели морфологический анализ стратегий развития регионов ЦФО в контексте структуры SWOT-анализа. В результате были выявлены следующие тенденции.

**Сильные стороны. Межстрановые:** наличие крупных предприятий с иностранным капиталом в большинстве регионов Центрального федерального округа; рост числа внешнеторговых операторов, в том числе из московского региона, которые осуществляют

ют таможенное оформление товарных поставок в приграничной зоне с последующими трансфертами в места назначения (например, в Белгородской области).

**Межрегиональные:** устоявшиеся межрегиональные отношения, закрепленные в соглашениях о сотрудничестве, а также сложившаяся структура специализации регионов Центрального федерального округа; создание новых мощностей предприятий отдельных регионов в других субъектах, например, агрохолдинги Белгородской области; развитие бизнес-аутсорсинга и субконтрактации обозначено в стратегии Ярославской области; функционирование и развитие индустриальных парков.

**Внутрирегиональные:** использование кластерного метода управления экономической и социальной сферой; развитие агломераций в регионах; дифференцированность политики регионального развития, обеспечивающей для муниципальных образований области в зависимости от наличия их потенциалов формирование различных целей социально-экономического развития и определение мер по их достижению (в рамках стратегии Белгородской области); формирование системы сбалансированных показателей и организация мониторинга бюджетного процесса в регионе (в рамках стратегии Владимирской области); развитие сетевой кооперации в инновационной сфере: сбалансированное использование ресурсов, направляемых на поддержку высокотехнологичных секторов экономики, секторов новой технологической волны и инновационное обновление низкотехнологичных компаний (в рамках стратегии Воронежской области); реализация политики территориального маркетинга, предполагающей смещение экономической политики от управления отраслями к управлению развитием территорий. Это позволяет вовлечь в коммерческий оборот ресурсы, имеющиеся на территории региона, которые в настоящий момент не используются или используются неэффективно (в рамках стратегии Смоленской области); использование механизмов государственно-частного партнерства.

**Слабые стороны. Межстрановые:** преобладание в импорте иностранных товаров высокотехнологичного оборудования. **Межрегиональные:** ограничение развития регионов связано с соседством с московской агломерацией, обуславливающим ситуацию нехватки собственных квалифицированных кадров, финансовых ресурсов и прочее. **Внутрирегиональные:** наличие диспропорций в развитии муниципальных образований, отдельных отраслей экономики регионов;

**Возможности. Межстрановые:** расширение сотрудничества с Белоруссией между Брянской областью (создание совместных предприятий по производству нетканых синтетических материалов; создание совместных производств в электронике и электротехнике), Курской областью, позиционируемой как коммуникационный центр, а также как территориальная база освоения экономического пространства общего рынка СНГ, а также Смоленской областью; развитие производственного аутсорсинга в Калужской и Липецкой областях; создание свободных экономических зон в Воронежской и Липецкой областях; создание брендов для традиционных товаров региона и продвижение на его основе продукции местных производителей на глобальные рынки сбыта; совершенствование информационного и организационного обеспечения международной и внешнеэкономической деятельности и формирование положительного имиджа региона.

**Межрегиональные:** создание транспортно-логистических центров на территории Брянской, Тамбовской, Тульской областей; ориентация на рынки сбыта крупных агломераций, в частности московской и нижегородской; создание совместных производств строительной и специальной техники, формирование межрегиональных кластеров (например, текстильный в Ивановской области); расширение сотрудничества посредством организации деловых миссий, салонов, выставок, конференций, ярмарок и иных мероприятий с участием представителей бизнеса и науки; содействие вхождению предприятий, научных и образовательных организаций в состав участников технологических платформ других регионов Российской Федерации; влияние московской агломерации проявляется в следующих процессах: вынесение за границы агломераций значительного объема производственных процессов; использование прилегающих территорий для расселения жителей крупных агломераций; размещение на соседних территориях центров производства (процессинга).

**Внутрирегиональные:** сокращение дифференциации в уровне и качестве жизни населения муниципальных образований с помощью эффективных механизмов социальной, бюджетной и экономической политик; создание не только вертикально-интегрированных, но и территориальных кластеров на уровне муниципальных образований с включением в них малых и средних предприятий; создание в городских округах и муниципальных районах межмуниципальных предприятий и учреждений с целью концентрации ресурсов, расширения объемов и повышения качества общественных благ; выявление и распространение лучшей региональной и муниципальной практики в области проведения социально-экономических реформ; одним из способов привлечения средств федерального бюджета на строительство и реконструкцию объектов социальной и инженерной инфраструктуры является участие в федеральных целевых программах.

**Угрозы. Межстрановые:** расширение сотрудничества с Украиной, заявленное в программах стратегического развития Воронежской и Курской областей, в сегодняшней политической и экономической обстановке затруднено. **Межрегиональные:** проблемы соседства с Москвой (отток населения, завышенные стандарты жизни и потребления). **Внутрирегиональные:** внутренняя производственно-территориальная организация большинства муниципальных территорий не обеспечивает их самодостаточность.

Таким образом, в стратегиях развития исследуемых регионов предусмотрены системные меры, способствующие их коэволюционному развитию. Выявлены три тенденции, определяющие их интенсивность.

1. Предусмотрены формы взаимосвязанного и взаимообусловленного развития регионов, обеспеченные устоявшимися межрегиональными отношениями, закрепленными в соглашениях о сотрудничестве, а также сложившейся структурой специализации регионов Центрального федерального округа.

2. Предусмотрено создание новых мощностей предприятия одного региона в других субъектах, например, агрохолдинги Белгородской области; развитие бизнес-аутсорсинга и субконтрактации обозначено в стратегии Ярославской области. Эта тенденция усиливается объективными возможностями, выраженными:

- созданием транспортно-логистических центров на территории Брянской, Тамбовской, Тульской областей;
- ориентацией на рынки сбыта крупных агломераций, в частности московской и нижегородской;
- созданием совместных производств строительной и специальной техники, формированием межрегиональных кластеров (например, текстильный в Ивановской области);
- расширением сотрудничества посредством организации деловых миссий, салонов, выставок, конференций, ярмарок и иных мероприятий с участием представителей бизнеса и науки;
- содействием вхождению предприятий, научных и образовательных организаций в состав участников технологических платформ других регионов Российской Федерации;
- влиянием московской агломерации в следующих процессах: вынесение за границы агломераций значительного объема производственных процессов; использование прилегающих территорий для расселения жителей крупных агломераций; размещение на соседних территориях центров производства (процессинга).

3. Тенденции к торможению коэволюционного развития регионов проявляются слабо и представлены факторами недофинансированности и нехватки собственных квалифицированных кадров в регионах в связи с оттоком экономически активного населения в московскую агломерацию как территорию с высокими стандартами жизни.

## Ссылки / Reference

- [1] Концепция совершенствования региональной политики Российской Федерации на период до 2020 года. URL: <http://pandia.ru/text/77/224/22083.php>.
- [2] Письмо Минэкономразвития РФ от 18.12.2008. № 19933-АК-Д03 «Основные параметры уточненного прогноза социально-экономического развития на 2009 год».

- [3] Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».
- [4] Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 года № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации».
- [5] Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов».
- [6] Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2015 года № 823 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации».
- [7] Постановление Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития РФ, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».
- [8] Постановление Правительства РФ от 22.07.2009 № 596 «О порядке разработки прогноза социально-экономического развития Российской Федерации».
- [9] Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
- [10] Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
- [11] Закон Воронежской области от 30.06.2010 № 65-03 «О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года» (в ред. законов Воронежской области от 25.06.2012 № 85-03, от 02.03.2015 № 33-03).
- [12] Закон Липецкой области от 25.12.2006 № 10-03 «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 года» с изменениями на 14 декабря 2011 года (редакция, действующая с 23 декабря 2011 года).
- [13] Закон Тамбовской области от 29.04.2009 № 512-3 «Стратегия социально-экономического развития Тамбовской области на период до 2020 года».
- [14] Постановление администрации Брянской области от 20.06.2008 № 604 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Брянской области до 2025 года».
- [15] Постановление администрации Костромской области от 18.08.2015 № 301-а «Об утверждении государственной программы Костромской области «Экономическое развитие Костромской области на период до 2025 года».
- [16] Постановление администрации Смоленской области от 26.11.2007 № 418 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Смоленской области на долгосрочную перспективу (до 2020 года)».
- [17] Постановление Курской областной думы от 24.05.2007 № 381-IV ОД «Об одобрении стратегии социально-экономического развития Курской области на период до 2020 года».
- [18] Постановление правительства Белгородской области от 25.01.2010 № 27-пп «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Белгородской области на период до 2025 года».

- [19] Постановление правительства Ивановской области от 04.06.2015 № 240-п «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ивановской области до 2020 года».
- [20] Постановление Правительства Московской области от 15.12.2006 № 1164/49 «О Стратегии социально-экономического развития Московской области до 2020 года».
- [21] Постановление Правительства Ярославской области от 06.03.2014 № 188-п «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Ярославской области до 2025 года».
- [22] Проект Стратегии социально-экономического развития Тульской области до 2030 года.
- [23] Распоряжение правительства Орловской области от 02.12.2013 № 435-р «Стратегия социально-экономического развития Орловской области на период до 2020 года».
- [24] Распоряжение Правительства Тверской области от 24.09.2013 № 475-рп «Стратегия социально-экономического развития Тверской области на период до 2030 года».
- [25] Указ губернатора Владимирской области от 02.06.2009 № 10 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2030 года» (в редакции указа от 31.10.2014 № 66).