

УДК 338.98
ББК 65.9(2Р)-2
Р 326

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ:

д.э.н. **А.С. Новоселов** (гл. 1; гл. 8: пп. 8.1–8.3), к.э.н. **А.С. Маршалова** (гл. 1, 8),
к.э.н. **А.П. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4), **С.А. Кулаев** (гл. 2: пп. 2.1–2.3; гл. 4),
к.т.н. **В.М. Чистяков** (гл. 2: п. 2.3), к.э.н. **Т.В. Сумская** (гл. 2: п. 2.4), д.э.н. **В.Н. Папело** (гл. 3),
к.э.н. **Б.А. Ковтун** (гл. 3), **А.Н. Голошевская** (гл. 3), к.э.н. **Г.В. Ждан** (гл. 5),
Н.В. Муханова (гл. 5), к.э.н. **С.Н. Чирихин** (гл. 6), д.э.н. **Ю.А. Фридман** (гл. 7), к.э.н.
Г.Н. Речко (гл. 7), к.полит.н. **Е.Ю. Логинова** (гл. 7), к.э.н. **Э.В. Алексеенко** (гл. 7), **Д.В.**
Крицкий (гл. 7), **Ю.А. Писаров** (гл. 7), **Т.В. Волянская** (гл. 8: пп. 8.3–8.4),
Т.А. Кашун (гл. 8: пп. 8.3–8.4), д.э.н. **В.Г. Басарева** (гл. 9), к.э.н. **Т.Г. Ратьковская** (гл. 10),
д.с.н. **А.Я. Троцкий** (гл. 11), **Ю.Ю. Наземцева** (гл. 11), к.э.н. **Г.Д. Ковалева** (гл. 12),
к.э.н. **О.П. Бурматова** (гл. 13), к.э.н. **В.А. Василенко** (гл. 14).

Рецензенты:

д.э.н. И.В. Гришина, д.э.н. С.А. Суспицын, д.э.н. В.В. Титов

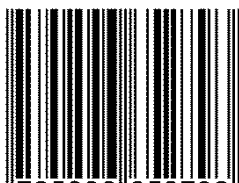
Р 326 **Региональное и муниципальное управление социально-экономи-
ческим развитием в Сибирском федеральном округе / под ред.
А.С. Новоселова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 400 с.**

ISBN 978-5-89665-279-3

В монографии обоснованы приоритетные направления решения проблем регионального и муниципального управления. Проанализированы и обобщены закономерности развития системы управления экономикой региона и ее подсистем. Выявлены особенности элементов механизма управления в регионах Сибирского федерального округа. Рассмотрены механизмы и инструменты реализации региональной, инновационной, конкурентной, инвестиционной политики. проблемы управления региональной инфраструктурой, финансово-кредитной системой, агропромышленным комплексом, охраной окружающей среды, обосновываются взаимосвязи приграничного сотрудничества регионов Сибирского федерального округа.

Книга предназначена для ученых и специалистов, работающих в сфере государственного и муниципального управления, а также студентов и преподавателей экономических вузов.

ISBN 978-5-89665-279-3



9 785896 652793

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

Раздел III **ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

Г л а в а 10

ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ СИБИРИ

В бюджетном Послании президента РФ В. Путина, посвященном целям бюджетной политики государства на ближайшие три года (2014–2016 гг.), тема социальных расходов была в числе ключевых¹. Президент подтвердил неизменность курса на выполнение в стране обязательств «социального государства». Он обозначил основные цели бюджетной политики на предстоящие три года, выделил трудности, ограничения и нерешенные проблемы в сфере бюджетного планирования.

Один из лейтмотивов послания состоял в том, что приоритетные задачи в социальной и экономической сферах развития страны нельзя рассматривать в отрыве от вопросов бюджетной политики. С одной стороны, направления развития должны быть в полной мере подкреплены источниками финансирования. В свою очередь, экономические ограничения предстоящего периода требуют существенной оптимизации структуры бюджета, выявления резервов и перераспределения их в интересах стратегических задач. Основные резервы состоят в повышении эффективности всех бюджетных расходов, усилении адресного характера социальной поддержки, проведении структурных реформ в социальной сфере.

Было отмечено, что в бюджетной сфере необходимо перейти к долгосрочной политике развития, что означает увеличение расходов на образование, науку и инфраструктуру (*здесь имеется в виду транспорт и энергетика*), качественное улучшение работы социальных отраслей, стимулирование предпринимательской активности и инвестиций.

Основным инструментом выработки и реализации государственной политики на долгосрочную перспективу предназначены стать государственные программы, обеспечивающие увязку стратегических и бюджетных элементов планирования, устанавливающие общие требования к политике федеральных ведомств и регионов в соответствующих сферах. Но для того, чтобы достичь должной эффективности этого инструмента при решении задач социального развития, требуется одновременно обеспечить ряд необходимых условий в сфере бюджетного планирования. Принципиально важно, на наш взгляд, что президент в числе таких условий назвал следующие.

В первую очередь, нужно законодательно закрепить единый базовый перечень государственных и муниципальных услуг и сформировать единую методологию расчета затрат на оказание таких услуг. При этом основные параметры госзадания следу-

¹ Электронный ресурс: <http://www.kremlin.ru/news/18333>

ет включать в качестве целевых показателей госпрограмм, чтобы было понятно, каких ориентиров должны достичь здравоохранение, образование, культура, другие приоритетные отрасли.

Далее президент отметил, что совместная работа с регионами по выполнению указов от 7 мая 2012 г. о социальных обязательствах государства еще раз показала необходимость изменения системы межбюджетных отношений. По итогам 2012 г. практически в каждом третьем субъекте РФ государственный долг превысил половину от собственных доходов. Одновременно наблюдается падение доли инвестиционных расходов. В этой связи необходим постоянный мониторинг финансового положения субъектов и муниципальных образований РФ, включая такие базовые показатели, как изменения основных параметров их бюджетов, структуры расходов, государственного и муниципального долга. По результатам этого мониторинга должны приниматься соответствующие своевременные меры. При этом субъекты РФ должны получить возможность планировать свою работу, не опасаясь постоянного изменения «правил игры», исходя из понятного объема софинансирования со стороны федерального бюджета.

По нашему мнению, адекватная постановка и успешное решение задач социального развития, осуществление государственных социальных расходов на основе единых общенациональных принципов и стандартов в России невозможны без глубокого исследования пространственных особенностей условий жизни и расселения населения в разных регионах страны и последующего учета этих особенностей в бюджетной политике и межбюджетных отношениях. Рассмотрению некоторого круга этих вопросов посвящена данная глава.

10.1. Пространственные особенности условий развития социальной инфраструктуры Сибири

Основные понятия

По одному из определений, *социальная инфраструктура* является «искусственной средой, созданной человеком». Она «обеспечивает функционирование сферы социального обслуживания и включает в себя объекты образования, культуры, здравоохранения, быта, коммуникаций и др.»¹. Ее основная функция – способствовать воспроизводству населения региона, удовлетворяя социально-бытовые потребности населения, создавая «приемлемые» условия для развития индивидов, проживающих на определенной территории.

С системно-общественных позиций социальная инфраструктура представляет собой «социальную подсистему, структурированную особо, но вмонтированную в единую цепь социально-экономических отношений и развития человека»². В современном государстве «независимо от мест расселения граждан им должна быть гарантирована определенная доступность социокультурных и бытовых услуг как воплощение принципа социальной справедливости, созданы предпосылки для развития личности»³. Организация функционирования и развития социальной инфраструктуры, адекватной этим целям, входит составным элементом в систему задач государственного и муниципального управления. Решение такой задачи связано с выявлением потребностей в объемах услуг, расчетом необходимого количества и пропускной способности (мощностей) учреждений обслуживания, обоснованием размещения объектов инфраструктуры в системе расселения, оценкой затрат по их созданию и функционированию.

¹ **Социология:** Энциклопедия. – Минск: Книжный дом. 2003, с. 897.

² Там же, с. 897.

³ Там же, с. 897.

Наряду с другими факторами развитие и размещение объектов отраслей социальной сферы – социальной инфраструктуры – в большой степени зависит от пространственно-территориальных факторов и демографических процессов.

Половозрастная и профессионально-квалификационная структуры населения, типология и перспективы развития населенных мест, условия их пространственной доступности, транспортная сеть территории и перспективы ее развития являются важнейшими факторами при анализе состояния и прогнозировании развития социальных отраслей сферы услуг в том или ином регионе.

Под *расселением* населения понимают как процесс распределения и перераспределения населения по территории, так и его результат – сеть поселений на территории региона.

Анализ расселения – важный аспект исследования проблем уровня и условий жизни в рамках региональной экономики. От того, как распределяется население на городское и сельское, как оно рассредоточено в системе населенных пунктов разного типа и масштаба, зависят характеристики важнейших социально-экономических процессов в отдельных территориальных единицах.

Система расселения – исходное понятие при исследовании расселения населения методами системного анализа.

В зависимости от места, занимаемого в системе расселения, выделяются поселения – опорные центры расселения, периферийные, пригороды, города-спутники, городские агломерации и их центры. Важные количественные признаки – людность поселений (численность постоянного населения), плотность сети поселений, концентрация и дисперсность населенных мест.

Два основных *типа поселений* – городские и сельские, как правило, имеют существенные различия в функциональной (хозяйственной) структуре и людности.

Людность поселений – численность постоянного населения городских и сельских поселений, один из основных показателей при характеристике величины поселений и их классификации. Людность поселений обычно связана с социально-экономическими функциями, которые выполняет поселение в системе расселения¹.

Сельское расселение определяется как «форма территориальной организации жизни населения на внегородских территориях в виде совокупности сельских населенных мест различных типов, предназначенных для постоянного или временного проживания»². В Сибири, на Дальнем Востоке широко распространены сельские поселения несельскохозяйственного профиля – поселения, жители которых, проживающие в сельской местности, заняты в промышленности (добывающей и обрабатывающей), на транспорте, в лесном хозяйстве и деревообработке и т.п.

С системой расселения непосредственно связана *территориальная организация социальной инфраструктуры*, формирующейся в поселениях, где происходит жизнедеятельность проживающего населения. Специфические особенности социальной инфраструктуры в сельской местности – меньшее разнообразие и небольшой объем оказываемых услуг, связанный с этим более высокий уровень затрат на единицу используемой мощности (или обслуживаемый контингент населения), меньшая развитость и оснащенность материально-техническими средствами по сравнению с аналогичными структурами города.

¹ Демографический энциклопедический словарь. – М.: Сов Энциклопедия, 1985. – С. 476.

² Там же, с. 392.

Характеристика современного состояния пространственных условий развития социальной инфраструктуры Сибири

Среди современных исследований систем расселения в Сибири и связанных с этим особенностей условий жизни населения нам была интересна монография «Ресурсное измерение социальных условий жизни населения Восточной Сибири», посвященная изучению ресурсно-социальных взаимосвязей на территории Восточной Сибири (включая Республику Саха (Якутия))¹.

При проведении типологии систем расселения Восточной Сибири, анализ совокупности показателей, характеризующих системы расселения в административно-территориальных образованиях (муниципальных районах) семи субъектов Российской Федерации², позволил авторам выделить пять типов систем расселения: очаговый, редкочаселенный, среднезаселенный, относительно густозаселенный и густозаселенный. Состав использованных показателей и их значения представлены в табл. 10.1.

Таблица 10.1

Характеристика типов систем расселения на территории Восточной Сибири

Показатель	Типы систем расселения				
	очаговый	редкочаселенный	среднезаселенный	относительно густозаселенный	густозаселенный
Плотность населения, чел./км ²	0,08	0,8	4,1	12,1	более 45
Плотность сети населенных пунктов, число насел. пунктов / площадь р-на	0,08	0,97	5,6	15	20,5
Среднее расстояние от районных центров до столиц субъектов, км	2080	586	280	122	менее 100
Среднее межселенное расстояние, км	96	45	20	18	5

Источник: Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М. Ресурсное измерение социальных условий жизни населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012. – С. 122.

Исследование показало, что на территории Восточной Сибири преобладает «среднезаселенный» тип систем расселения, в которых проживает около 2,2 млн человек. Он характеризуется низкой плотностью населения (в среднем 4,1 чел./км²) и разреженным характером сети населенных пунктов: среднее межселенное расстояние составляет порядка 18 км, среднее расстояние от районных центров до столиц субъектов – 122 км. На территории «очагового» типа расселения проживает около 208 тыс. человек, «редкочаселенного» – 1286 тыс. человек, «относительно густозаселенного» типа – 267 тыс. человек. Пятый «густозаселенный» тип образуют все городские округа рас-

¹ Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М. Ресурсное измерение социальных условий жизни населения восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012.

² Красноярский край, Республика Хакасия, Республика Тыва, Иркутская область, Республика Бурятия, Забайкальский край, Республика Саха (Якутия).

смотренных семи субъектов Федерации и два муниципальных района – Ангарский (Иркутская область) и Нерюнгринский (Республика Саха), где на компактных территориях в общей сумме проживает 4297 тыс. человек.

Вышеназванное исследование охватило лишь семь субъектов Российской Федерации, географически расположенных на территории Восточной Сибири. Это не дает возможности для более широких сравнительных региональных сопоставлений, для рассмотрения всех сибирских субъектов Федерации на фоне других территорий страны. В связи с этим нами был рассчитан ряд количественных характеристик пространственных условий жизнедеятельности населения, охватывающих все субъекты Сибирского федерального округа и восемь федеральных округов РФ (табл. 10.2 и табл. 10.3). Состав показателей, в силу ряда причин, отличается от тех, что были использованы при анализе пространственных характеристик систем расселения в семи субъектах РФ на территории Восточной Сибири.

Наш анализ основывался на статистических данных, публикуемых Росстатом РФ. На их основе были рассчитаны два специальных показателя: 1) плотность сети поселений на территориях субъектов РФ и 2) средняя людность сельского поселения. Следует подчеркнуть, что если в исследовании по Восточной Сибири рассматривались «населенные пункты», то в нашем случае использовались данные лишь о числе «поселений», являющихся одним из видов муниципальных образований РФ. Как известно, в состав одного поселения могут входить несколько населенных пунктов. Поэтому число «поселений» в РФ значительно меньше числа «населенных пунктов». Число поселений в каждом субъекте РФ определялось по данным Росстата и включало количество городских округов, городских поселений и сельских поселений.

Сибирские субъекты Федерации очень неоднородны с точки зрения пространственных характеристик жизнедеятельности населения на своей территории. По плотности населения различия между ними достигают почти 24 раз – от 1,2 чел./км² в Красноярском крае до 28,7 чел./км² в Кемеровской области. Относительно высокая плотность населения, выше среднероссийской, присуща только пяти субъектам СФО из двенадцати. По плотности сети поселений различия несколько меньше, но тоже достаточно высоки – 17,5 раза.

Самой высокой плотностью сети поселений характеризуется Алтайский край, его показатель – 4,03 ед./тыс. км² – более чем в три раза выше среднего по стране (1,24 ед./тыс. км²). Далее следуют: Омская область (2,78), Новосибирская область (2,59), Кемеровская область (2,14), Республика Хакасия (1,49) и Республика Алтай (1). В остальных шести субъектах СФО плотность сети поселений на 1 тыс. км² менее одного поселения. Так, например, в Томской области показатель равен 0,39. Более низкая плотность сети поселений лишь в Красноярском крае, 0,23.

Однако по средней людности сельского поселения, составляющей 2656 человек, первое место в СФО занимает Томская область. (Отметим, что хозяйственной специализацией сельских поселений Томской области является, прежде всего, не сельское хозяйство как таковое, а нефте- и газодобыча, геологоразведка, лесозаготовки и лесное хозяйство.) Еще в двух субъектах СФО средняя людность сельского поселения выше среднероссийской (которая в 2011 г. составляла 1981 человек): в Кемеровской области (2397 человек) и в Республике Хакасия (2110 человек). В Алтайском крае средний показатель составляет только 1636 человек. Наименьшая средняя людность сельского поселения – в Республике Тыва (1197 человек) и в Забайкальском крае – лишь 1113 человек. Несомненно, такие характеристики региональных систем расселения населения серьезно усложняют и удорожают предоставление гарантируемых в стране объемов государственных и муниципальных услуг или же приводят к их низкому качеству или отсутствию.

**Некоторые количественные характеристики пространственных условий
развития социальной инфраструктуры
на территориях регионов Сибири в 2011 г.**

Субъект Федерации	Плотность населения*, чел. /1 км ²	Доля сельского населения	Плотность сети поселений, ед./тыс.км ² (расчетно)	Средняя людность сельского поселения, тыс.чел. (расчетно)	Дискомфортность климата, уровни**	Плотность автодорог общего пользования с твердым покрытием на 1000 км ²
Российская Федерация	8,4	26,1	1,25	1,981	1–5	43
СФО	3,7	27,8	0,74	1,545	1–5	28
<i>Юг Западной Сибири</i>						
Омская область	14,0	28,4	2,78	1,535	...	76
Томская область	3,4	29,1	0,39	2,656	...	14
Новосибирская область	15,1	22,4	2,59	1,405	...	66
Кемеровская область	28,7	14,6	2,14	2,397	...	96
Алтайский край	14,3	44,8	4,03	1,636	...	208
Республика Алтай	2,2	71,3	1,00	1,616	...	33
<i>Енисейский регион</i>						
Красноярский край	1,2	23,5	0,23	1,381	1–5	11
Республика Хакасия	8,6	32,5	1,49	2,110	1	46
Республика Тыва	1,8	46,4	0,75	1,197	2	17
<i>Байкальский регион</i>						
Иркутская область	3,1	20,4	0,57	1,364	1–3	20
Республика Бурятия	2,8	41,2	0,77	1,587	1–2	20
Забайкальский край	2,6	33,6	0,88	1,113	1–3	34

* На 1 января 2012 г.

** Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М. Ресурсное измерение социальных условий жизни населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012. Уровни степени дискомфорта: 1 – умеренный, 2 – сильный, 3 – очень сильный, 4 – жесткий, 5 – крайне жесткий.

Таблица 10.3

**Некоторые количественные характеристики пространственных условий
развития социальной инфраструктуры на территориях
федеральных округов РФ в 2011 г.**

Федеральный округ	Плотность населения	Доля сельского населения, %	Плотность сети поселений, ед./тыс. км ² (расчетно)	Средняя людность сельского поселения, тыс.чел. (расчетно)	Дискомфортность климата (оценка)	Плотность автодорог общего пользования с твердым покрытием на 1000 км ²
Российская Федерация	8,4	26,1	1,25	1,981		43
Центральный	59,3	18,4	7,01	1,853	1	240
Северо-Западный	8,1	16,3	0,92	1,905	...	47
Южный	33,0	37,5	3,80	3,531	1	144
Северо-Кавказский	55,7	50,8	9,38	3,162	1	294
Приволжский	28,7	28,9	5,48	1,642	1	152
Уральский	6,7	19,8	0,69	2,253	1–5	24
Сибирский	3,7	27,8	0,74	1,545	1–5	28
Дальневосточный	1,0	25,1	0,20	1,504	1–5	6.2

Если сравнить среднюю людность сельского поселения в Сибирском федеральном округе (1545 человек) с показателями других семи федеральных округов РФ, то округ оказывается на предпоследнем, седьмом месте. Самый крупный средний размер сельских поселений – в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах, 3531 и 3162 человека, соответственно. Это более чем в два раза выше, чем в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Плотность сети поселений в Сибирском федеральном округе – 0,74 ед./тыс. км² (6-е место), что в два раза ниже среднего по РФ (1,25 ед./тыс.км²).¹

Сельские поселения на территориях южных федеральных округов находятся в комфортном климате, расположены с высокой плотностью, достаточно близко друг от друга. Соответственно, здесь (к примеру, в Ставропольском и Краснодарском краях) складывается совсем иной уровень затрат региональных и местных бюджетов (как текущих затрат, так и капитальных) на оказание одинакового «пакета» социальных услуг, чем, к примеру, в муниципальных образованиях Забайкальского, Алтайского и Красноярского краев в Сибирском федеральном округе. Сибирским территориям объективно требуется более высокий уровень бюджетных расходов, необходимых для обеспечения одного и того же набора государственных и муниципальных услуг. Поэтому, при прочих равных условиях, разной должна быть и степень государственной поддержки региональных и муниципальных бюджетов со стороны бюджетов (или специализированных фондов) вышестоящего уровня.

¹ Первое место по плотности сети поселений с большим отрывом от других округов занимает Северо-Кавказский округ: 9,38 ед./тыс. км². На втором месте находится Центральный округ (7,01), затем следует Приволжский округ (5,48).

В заключительной главе выше названной монографии сделана попытка проведения количественного анализа взаимосвязей климато-ресурсных и социально-экономических факторов жизнедеятельности населения на территории Восточной Сибири.

В соответствии с выработанной концепцией, авторами на первом этапе исследования был сформирован исходный набор из 29 показателей (факторов), значимых для жизнедеятельности населения, объединенных в два блока. Блок природной среды составили 10 климатогидроресурсных факторов и 4 экологических фактора (повторяемость штилей, среднегодовая скорость ветра, сумма осадков, выбросы загрязняющих веществ в атмосферу). Блок социальной среды представляли 14 факторов, включая 4 показателя, характеризующих систему расселения населения, а именно: плотность населения, плотность сети населенных пунктов, среднее межселенное расстояние, среднее расстояние от районных центров до столиц субъектов.

Проведенная статистическая обработка данных выявила, что только восемь из 29 показателей имели распределение, относительно близкое к нормальному. Матрица корреляционных связей между ними показала, что средневзвешенный коэффициент линейной корреляции по модулю не достигал значения 0,26. Это позволило сделать заключение о статистической независимости выбранных переменных. Один из восьми факторов (1 фактор – результативный признак – заболеваемость населения: число зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые в жизни, на 1000 населения). Среди других семи факторов для нас интересен фактор, представленный переменной X_7 , – среднее межселенное расстояние (км).

При анализе уравнения множественной регрессии было выявлено, что влияние транспортной удаленности (среднего межселенного расстояния) на заболеваемость населения к северу возрастает, составляя в подзонах очень сильного, жесткого и крайне жесткого дискомфорта 0,5, 0,9 и 2,1, соответственно. По мнению авторов, снижению действия этого фактора будет способствовать повышение компактности расселения и организация качественной медицинской помощи.

Нами была рассмотрена динамика показателей ожидаемой продолжительности жизни населения в субъектах Российской Федерации на территориях федеральных округов РФ (2000, 2005, 2012 гг.) (табл. 10.4). Это один из важнейших интегральных показателей условий и качества жизни в регионе.

Таблица 10.4

Ожидаемая продолжительность жизни при рождении

Федеральный округ	Число лет				Место в РФ			
	2000	2005	2011	2012	2000	2005	2011	2012
РФ	65,34	65,37	69,83	70,24				
Центральный	66,07	66,50	71,19	71,43	3	3	2	2
Северо-Западный	64,52	64,17	70,07	70,57	6	6	4	4
Южный	66,63	67,14	70,65	71,26	2	2	3	3
Северо-Кавказский	68,83	69,93	72,62	73,22	1	1	1	1
Приволжский	65,54	65,29	69,24	69,79	4	4	6	5
Уральский	64,56	65,15	69,42	69,65	5	5	5	6
<i>Сибирский (СФО)</i>	<i>63,66</i>	<i>62,70</i>	<i>67,72</i>	<i>67,99</i>	7	7	7	7
Дальневосточный	63,17	62,18	66,36	67,00	8	8	8	8
Разница РФ – СФО	1,68	2,67	2,11	2,25				

За рассматриваемый период времени ожидаемая продолжительность жизни россиян возросла (почти на пять лет, с 65,34 до 70,24 года). Однако серьезные межрегиональные различия сохраняются. Среди федеральных округов Российской Федерации Сибирский федеральный округ устойчиво находится на предпоследнем, 7-м месте. Более низкие показатели имеет лишь население Дальневосточного федерального округа. При этом стабильности в сокращении разницы со среднероссийскими показателями пока не наблюдается. Особенно низкими характеристиками среди сибирских территорий (помимо республик Тыва и Алтай, а также Кемеровской области) отличаются субъекты «Байкальского региона» Восточной Сибири – Республика Бурятия, Иркутская область и Забайкальский край. В общероссийском рейтинге в 2012 г. они заняли, соответственно, лишь 73-е, 77-е и 78-е места из 83 мест.

Это свидетельствует о том, что задача «компенсации» более сложных природно-климатических и других объективных пространственных особенностей условий жизнедеятельности населения на этих территориях за счет развития социальной инфраструктуры и оказываемых ею услуг пока не решена и требует серьезного государственного внимания.

10.2. Вопросы бюджетно-финансового обеспечения развития социальной инфраструктуры Сибири

Проблемы финансового обеспечения модернизации социальной инфраструктуры

Государственное регулирование развития отраслей социальной сферы в Российской Федерации (образование, здравоохранение, культура и др.) организовано в соответствии с существующей сеткой административно-территориального деления страны. Воспроизводство социальной инфраструктуры в большей мере тяготеет к локальным территориям расселения на уровне муниципальных образований, в границах которых удовлетворяются основные потребности населения в ее услугах.

В условиях плановой централизованной социалистической экономики, существовавшей в СССР, социальная инфраструктура создавалась, исходя из социальных и градостроительных нормативов, которые, однако, в полной мере не являлись ресурсообеспеченными. Эти нормативы справедливо критиковались за то, что недостаточно учитывают региональные условия и типологические особенности поселений. Для совершенствования нормативов развития инфраструктуры в различных районах и населенных пунктах предлагалось активизировать специальные экономические и социологические исследования на уровне центральных и республиканских министерств, ведомств и плановых органов, усилить роль нормативов в общегосударственном территориальном и отраслевом планировании и управлении. Министерства и ведомства должны были уточнить соответствующие общесоюзные отраслевые нормативы и их параметры для основных типологических центров межселенного обслуживания.

При этом подчеркивалось, что в небольших поселениях большинство учреждений сферы услуг нецелесообразно размещать в самостоятельных зданиях, что зачастую происходило как результат ведомственного планирования социальной инфраструктуры различными ведомствами без взаимной увязки и согласования. В условиях таких поселений наиболее рациональна блокировка зданий, что позволяет значительно улучшить качество обслуживания и эффективность функционирования инфраструктурных объектов. Повышение эффективности происходит за счет устранения дублирующих помещений, повышения технической оснащенности и одновременного сокращения общего строительного объема и стоимости здания. Расчеты показывали, что, например, кооперация школы, клуба и библиотеки даст экономию средств на 20%¹.

¹ Региональные проблемы развития социальной инфраструктуры. – М.: Наука, 1987. – С. 87.

В конце 1980-х годов отмечалось, что изучение условий жизни в системе расселения и разработка рекомендаций по их улучшению на перспективу – практически новая, неизученная область социальных исследований в рамках региональной экономики, чей объект лежит на стыке различных отраслей науки. Наряду с региональной экономикой и экономической географией здесь первостепенную роль должна играть градостроительная наука. Только на базе разрабатываемых этими науками региональных схем рационального расселения могут быть определены перспективные уровни развития обслуживающих население отраслей в отдельных населенных пунктах и нормативные уровни обслуживания, увязанные с сеткой территориального деления начиная с административных единиц и заканчивая крупными регионами.

Как писал И.А. Ильин, «установление региональной экономикой тесного контакта по линии социальных исследований с демографической и градостроительными науками даст возможность перейти от оперирования средними показателями по территориальным единицам различного таксономического уровня к более репрезентативным данным, характеризующим складывающуюся ситуацию в регионах применительно к отдельным населенным пунктам или их категориям, подобранным по принципу однородности, а также к отдельным социальным группам населения или группам семей, также отличающихся общностью признаков»¹.

При исследовании территориальных особенностей формирования социальной инфраструктуры отмечалась целесообразность дальнейшего улучшения типологии объектов социальной инфраструктуры. Выбор их рационального размера должен в большей мере учитывать как факторы рентабельности обслуживания населения, так и задачи улучшения доступности для населения этих объектов.

Несмотря на существовавший в СССР нормативный подход к обеспечению населения жильем и объектами социальной сферы, большинство районов Сибири отставало от европейской части страны. Отставание Сибири во многом объяснялось тем, что развитие социальной инфраструктуры часто не успевало за быстрым ростом населения. Система расселения складывалась вслед за системой размещения промышленных объектов. В новых населенных пунктах одновременно строились и производственные, и социальные объекты. При дефиците финансовых, материальных и людских ресурсов в условиях отраслевой системы управления экономикой страны предпочтение отдавалось непосредственному решению производственных задач. Объекты социальной инфраструктуры создавались с опозданием, в недостаточных объемах, по «остаточному» принципу. Молодые сибирские города, построенные при металлургических заводах, ЛПК и ЦБК, нефтяных месторождениях и шахтах, были недостаточно приспособлены для развития городской культуры и здорового образа жизни. Постепенно накапливались различия в условиях жизни населения разных сибирских субъектов Федерации.

В настоящее время важнейшим фактором развития социальной инфраструктуры является состояние бюджетов и наличие иных финансовых ресурсов субъектов Федерации и муниципальных образований. Основным источником финансирования создания и модернизации объектов социальной инфраструктуры по-прежнему являются бюджетные инвестиции за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Федерации, с использованием финансовой поддержки вышестоящего федерального бюджета.

Мы провели расчеты и сопоставили уровни расходов региональных бюджетов на территориях федеральных округов РФ по отрасли «здравоохранение и физическая культура» в расчете на душу населения за период 2004–2012 гг. (табл. 10.5).

¹ Региональные проблемы развития социальной инфраструктуры. – М.: Наука, 1987. – С. 46.

Таблица 10.5

**Уровень расходов региональных бюджетов на территориях федеральных округов
РФ по отрасли «здравоохранение и физическая культура»,
на душу населения, РФ =100%**

Федеральный округ	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
РФ	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Центральный	101	106	116	111	112	114	110	117	130
Северо-Западный	108	123	126	124	148	142	141	125	96
Южный	66	59	59	63	61	70	68	68	67
Приволжский	82	82	77	78	70	74	72	80	76
Уральский	145	152	157	161	162	135	142	121	127
<i>Сибирский</i>	<i>105</i>	<i>92</i>	<i>89</i>	<i>90</i>	<i>86</i>	<i>84</i>	<i>88</i>	<i>91</i>	<i>90</i>
Дальневосточный	154	140	131	133	137	144	153	144	140

Источник: Рассчитано на основе: **Регионы России. Социально-экономические показатели.** – 2013: Стат. сб. / Росстат. – М., 2013.

Как показывают данные таблицы, средний уровень расходов региональных бюджетов по отрасли «здравоохранение и физическая культура» на территории Сибирского федерального округа находится на пятом месте среди семи федеральных округов РФ. Много это или мало? Достаточен ли такой уровень расходов для решения задач по преодолению отставания по ожидаемой продолжительности населения, о существовании которого говорилось выше? На эти вопросы ни экономическая теория, ни практика управления в настоящее время не могут дать удовлетворительного ответа.

Существует давно известная проблема – отсутствие количественных оценок расходных обязательств бюджетов разных уровней. Об этом говорят и пишут такие известные специалисты в области региональной политики, экономики и финансов как О.В. Кузнецова, А.Г. Силуанов и др.¹

Оценка бюджетных потребностей населения является важным элементом распределения бюджетных ресурсов между уровнями бюджетной системы любого государства. Основной формой такого распределения являются межбюджетные трансферты, в том числе выравнивающая финансовая помощь.

Теория бюджетного федерализма выделяет несколько базовых моделей бюджетного выравнивания:

- 1) выравнивание доходного потенциала субнациональных или местных бюджетов;
- 2) выравнивание уровня предоставления бюджетных услуг (путем учета расходных потребностей территорий);
- 3) выравнивание доходных возможностей регионов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей.

На выбор той или иной модели влияет ряд социально-экономических факторов, а также политическое решение органов власти².

¹ **Кузнецова О.В.** Социальные аспекты федеральной региональной политики // *Spero.* – № 9. Осень–Зима. 2008. Электронный ресурс: http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9_2008_02.pdf; **Силуанов А.Г.** Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // *Финансы.* – 2011. – № 6.

² Особенности базовых моделей и анализ возможностей их использования в практике государственного управления представлены в публикации А.Г. Силуанова.

В Российской Федерации для целей бюджетного выравнивания используется последняя из названных моделей – выравнивание доходных возможностей регионов с учетом территориальной дифференциации расходных потребностей.

Принципиально важной задачей, как отмечает А.Г. Силуанов, является определение перечня бюджетных услуг, доступ и уровень предоставления которых подлежит выравниванию с помощью межбюджетных трансфертов (так называемые «базовые услуги»). (Напомним, что об этом как одной из ключевых задач государственного управления говорил в бюджетном Послании 2013 г. и президент РФ В. Путин).

Важным вопросом также является возможность выявления и учета потребностей нижестоящих властей в капитальных бюджетных расходах. Международный опыт показывает, что крайне небольшое количество стран проводит выравнивание капитальных и текущих расходов в рамках единого трансферта.

Так как различным целям налогово-бюджетной политики вышестоящих органов власти соответствуют разные типы трансфертов, то с последним обстоятельством связана еще одна прикладная управленческая проблема – определение типов межбюджетных трансфертов, применяемых для бюджетного выравнивания. Выравнивание доходных возможностей регионов для предоставления базовых бюджетных услуг, как правило, проводится с помощью нецелых или широкоцелевых (блочных) трансфертов, тогда как при распределении инвестиционной финансовой помощи используются целевые (долевые) трансферты.

Анализ международного опыта показывает, что практика предоставления выравнивающих трансфертов определяется рядом факторов, к которым можно отнести: 1) степень горизонтальной несбалансированности бюджетной системы; 2) степень вертикальной несбалансированности бюджетной системы; 3) степень бюджетной децентрализации; 4) общественное мнение по поводу территориальных диспропорций.

Большинство государств использует смешанные методики бюджетного выравнивания, основанные как на учете налогового потенциала, так и бюджетных потребностей территории, что позволяет наиболее эффективно решать задачу обеспечения равного территориального доступа потребителей к общественным благам. При этом в международной практике выработано несколько подходов к определению расходных потребностей, каждый из которых имеет как достоинства, так и серьезные недостатки.

Один из уроков международного опыта состоит в том, что даже в тех странах, где уровень квалификации государственных служащих и обеспеченность статистикой достаточно высоки, зачастую следуя за приоритетом простоты и прозрачности методологии, применяются упрощенные оценки бюджетных потребностей территорий. По этому же принципу действуют и правительства развивающихся стран, но здесь в числе причин, как правило, выступает и отсутствие необходимой региональной статистики.

Кроме того, опыт показывает, отмечает А.Г. Силуанов, что попытка учета большого количества расходных особенностей регионов неизбежно ведет к акценту на оценку ресурсов (издержек), необходимых для предоставления услуг, а не результатов их оказания. В этом случае существует риск консервации неэффективной бюджетной инфраструктуры и отрицательных стимулов для субфедеральных органов власти, направленных на завышение стоимости предоставления услуг.

С большинством положений, представленных этим автором, трудно не согласиться, другие нуждаются в более детальном обсуждении. При этом нет сомнений, что существующая практика государственного управления и поддержки развития социальной инфраструктуры на территории нашей страны нуждается в научно обоснованных и практически апробированных изменениях и дополнениях.

Анализ подходов к распределению бюджетных средств с учетом количественных характеристик особенностей регионального пространства (опыт Республики Саха)

Проблемы социального развития Сибири и Дальнего Востока – огромной и слабозаселенной территории с грузом исторически накопленных проблем – решать сложнее и дороже, чем во многих других регионах страны. Однако в практике государственного управления это обстоятельство пока отражается и учитывается далеко не в полной мере. Вместе с тем отдельные субъекты Федерации пытаются выработать инструменты и механизмы для практического отображения и учета пространственных особенностей отдельных частей своей территории при выработке управленческих решений и распределении общерегиональных ресурсов. С этих позиций интересны исследования в Республике Саха.

Один из практических подходов представлен в публикации А.Т. Набережной и А.Н. Павловой «Модель распределения финансовых средств с учетом региональных особенностей территории Республики Саха (Якутия)¹. Следует, однако, сразу отметить, что «моделью» – в обычном понимании – предложенный подход назвать нельзя. Скорее, это методический подход к решению рассматриваемой проблемы – распределению финансовых ресурсов для социальной инфраструктуры региона, субъекта РФ, с учетом природно-климатических, социально-экономических и экономико-географических факторов (на примере учреждений образования Министерства образования Республики Саха).

Авторы исходят из предпосылки, что распределение бюджетных средств (субвенций, субсидий) на обеспечение функционирования и развития социальной инфраструктуры с целью оказания социальных услуг, гарантированных государством, между различными территориями² «должно проводиться с учетом их региональных особенностей», и это является актуальной научной и практической проблемой. Для Республики Саха – это особо актуальная научная и практическая проблема. Ее население проживает на огромной территории (3083 тыс. км²) в 13 городах, 62 рабочих поселках и 601 сельском населенном пункте, имеющих малую численность и дисперсное размещение. Дорожно-транспортная сеть неразвита, зачастую носит сезонный характер. Круглогодичную транспортную доступность до центров имеют лишь 56% населенных пунктов (с учетом использования неусовершенствованных проселочных дорог).

Региональными особенностями условий функционирования отраслей социальной инфраструктуры на территории Республики Саха являются:

1) очаговый, дисперсный характер расселения населения, дальние расстояния между населенными пунктами, сложные природно-климатические условия;

2) низкий уровень развития дорожно-транспортной сети, в результате чего доступность центров поселений для 44% населенных пунктов республики носит сезонный характер.

3) функционирование и развитие учреждений социальной инфраструктуры и отраслей жизнеобеспечения населения в отдаленных и небольших населенных пунктах являются объективно необходимыми (в связи с первыми двумя особенностями).

Для выработки объективного, обоснованного подхода к распределению бюджетных средств (или «модели», в терминологии авторов) исследователи предложили систему коэффициентов, количественно отражающих специфику пространственных ус-

¹ Набережная А.Т., Павлова А.Н. Модель распределения финансовых средств с учетом региональных особенностей территории Республики Саха (Якутия) // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 17.

² В данном случае – муниципальными образованиями субъекта РФ.

ловий функционирования учреждений социальной инфраструктуры в том или ином муниципальном образовании республики. В нее вошли:

- коэффициент труднодоступности населенных пунктов в каждом из муниципальных образований (районов – улусов);
- коэффициент отдаленности населенных пунктов внутри района от районного центра;
- коэффициент отдаленности муниципального района (по всей видимости, районного центра от столицы республики, г. Якутска);
- коэффициент транспортной доступности района – как среднее арифметическое трех предыдущих показателей;
- коэффициент цен для каждого муниципального образования (района) – на основе показателей прожиточного минимума на душу населения;
- коэффициент удорожания, полученный как произведение коэффициента транспортной доступности и коэффициента цен в районе;
- коэффициент обслуживаемого контингента (наполняемость классов, количество посещений в смену) – как сопоставление районного показателя со средне-республиканским.

Для оценки влияния всех факторов для каждого муниципального района Республики Саха, а также двух городских округов, был рассчитан сводный коэффициент на основе коэффициента удорожания и коэффициента обслуживаемого контингента. С целью нивелировки субъективных факторов и более обоснованного распределения средств все районы были сгруппированы по пяти внутриреспубликанским социально-экономическим зонам: Арктическая Якутия, а также Восточная, Западная, Центральная и Южная. Итоговые коэффициенты межрайонного распределения средств были получены путем нахождения средней арифметической величины внутри каждой группы районов и применения поправочного коэффициента на обслуживаемый контингент.

Полученные результаты были апробированы при межрайонном распределении субвенций на общее образование по учреждениям Министерства образования Республики Саха. Согласно полученным коэффициентам, учебные расходы на одного учащегося в школах тринадцати административных районов самой сложной, Арктической зоны Якутии, должны в 3 раза превышать расходы на одного учащегося в городе Якутске, в 2 раза – расходы в школах Алданского района и городского округа Нерюнгри в Южной Якутии, в 1,5 раза – уровень расходов в десяти районах Центральной Якутии, в 1,2 раза превышать аналогичные расходы в девяти районах Восточной Якутии.

Предложенный подход, непосредственно нацеленный на учет специфических характеристик регионального пространства – особенностей расселения населения, транспортной доступности населенных мест и других удорожающих факторов территории, представляет, на наш взгляд, безусловный научный и практический интерес и может быть использован как составная часть при проведении исследований для других региональных систем.

Направления совершенствования государственной поддержки развития социальной инфраструктуры Сибири

Исходя из принципов федеративного государства, провозглашенных в Конституции России, в основе модернизации отраслей социальной инфраструктуры в отдельных регионах страны (субъектах РФ и муниципальных образованиях) должны лежать общероссийские программы развития соответствующей отрасли. Переход к программному принципу разработки и исполнения бюджета провозглашен одной из целей текущей бюджетной политики государства.

Основные социальные проблемы – в области образования, здравоохранения, культуры и т.д. – в такой большой и пространственно неоднородной стране, как Россия, можно оценить и целенаправленно решать, только отражая и учитывая специфику региональных ситуаций. Поэтому при разработке государственных программ в социальной сфере необходим учет объективных пространственных особенностей отдельных частей страны, совершенствование государственной региональной политики как на уровне федерального центра, так и федеральных округов, субъектов Федерации. Однако переход к практическому учету этих обстоятельств является пока недостаточно проработанным как в методологическом, так и в методическом аспектах, выступает предметом научных дискуссий и обсуждений.

В подходе, разрабатываемом Э.В. Пешиной и Н.А. Истоминой¹, в качестве одного из принципов проведения социальной политики на региональном уровне и формирования регионального бюджета предложено использовать «территориальную сегментацию» регионального пространства. Авторами описаны основные территориальные сегменты, которые они считают целесообразным выделять с точки зрения особенностей формирования регионального бюджета в целях наиболее эффективной реализации социальной политики в каждом сегменте.

Основные положения предлагаемого подхода были нами дополнены и структурированы в виде следующей таблицы (табл. 10.6).

Предлагаемый принцип территориальной сегментации регионального пространства исходит из того, что на территории субъекта РФ объективно существуют разные территориальные сегменты, отличающиеся характером социальных проблем. Эти различия во многом обусловлены пространственными факторами и характеристиками выделяемых сегментов.

Таблица 10.6

Территориальная сегментация в социальной политике региона и ее влияние на формирование регионального бюджета

Проблемные особенности условий социального развития	Направленность бюджетных расходов, связанных с задачами социальной политики
1	2
<i>Столица субъекта</i>	
Большие масштабы создаваемых объектов, высокий уровень и разнообразие потребностей в услугах социальной сферы	Необходимость крупных единовременных бюджетных затрат. Обеспечение периодической доступности объектов для жителей всего региона
<i>Отдаленные местности с низкой плотностью населения</i>	
Небольшая численность населения. Низкий уровень обеспеченности или отсутствие объектов социальной сферы. Отсутствие значимых перспектив изменения уровня экономического развития	Обеспечение транспортной подвижности населения с целью получения услуг в других местностях (развитие транспорта, целевые социальные трансферты жителям). Выездное и дистанционное обслуживание
<i>Зоны экономического упадка с высоким уровнем безработицы</i>	
Низкий уровень обеспеченности объектами социальной сферы и высокий уровень их износа. Имеются перспективные возможности изменения уровня экономического развития	Выбор приоритетных направлений социального развития в увязке с экономической политикой преодоления территориального кризиса

¹ Пешина Э.В., Истомина Н.А. Территориальная сегментация в социальной политике региона и ее влияние на формирование регионального бюджета) // Региональная экономика: теория и практика. – 2012. – № 42.

1	2
<i>Зоны реализации крупных инвестиционных проектов стратегического значения</i>	
Отсутствие социальной сферы как таковой в связи с недавним началом активной экономической деятельности по освоению территории. Высокая степень неоднородности развития объектов социальной сферы в сравнении с соседними территориями	Привлечение трудовых ресурсов и населения. Необходимость государственно-частного партнерства в программно-целевом развитии социальной сферы. Привлечение кадров для учреждений социальной сферы и стимулирование их закрепления
<i>Экологически неблагоприятные местности</i>	
Наличие специфических факторов угрозы здоровью населения	Целевая поддержка развития здравоохранения, особенно в части диагностики и профилактики заболеваний. Переселение жителей в случае необходимости
<i>Местности компактного проживания национальных сообществ</i>	
Наличие групп населения со специфическими национальными и конфессиональными особенностями потребностей	Особенности финансирования проявляются, как правило, в сферах образования и культуры
<i>Местности с расположением учреждений ФСИН*</i>	
Повышенный уровень преступности, высокий риск социально опасных заболеваний	Особое внимание решению задач социальной адаптации и трудоустройства соответствующих лиц, содействие в предоставлении медицинской помощи, образования в рамках целевых программ
<i>Местности с преобладанием доли граждан пожилого возраста</i>	
Специфика жизненных потребностей и интересов лиц старших возрастов	Повышенное внимание финансированию учреждений здравоохранения и социального обеспечения
<i>Местности с преобладанием молодежи</i>	
Специфика потребностей и интересов детей, молодежи и подростков	Повышенное внимание финансированию расходов на образование, спорт и физическую культуру, молодежную политику
<i>Местности со значительной долей мигрантов из стран СНГ</i>	
Специфика социальных проблем и потребностей значительной доли населения	Целенаправленная поддержка развития здравоохранения и образования: медицинская профилактика, дополнительные обучающие программы и т.д.

* ФСИН – Федеральная служба исполнения наказаний. Убедительным примером проявления проблем, связанных с наличием такого территориального сегмента, является повышенный уровень преступности и других социально опасных деяний на территории Забайкальского края.

Источник: таблица составлена на основе структурированных и дополненных нами положений текста статьи Э.В. Пешиной, Н.А. Истоминой.

Авторы справедливо отмечают, что в рамках общенациональной социальной политики собственно региональная социальная политика ориентирована на максимальный учет специфических региональных факторов протекания социальных процессов. При ее разработке целесообразна реализация принципа территориальной сегментации. Данный принцип предполагает «выделение на территории каждого региона совокупности особых сегментов, внутри которых элементы (направления) и инструменты социальной политики должны претерпевать изменения в зависимости от объективных характеристик каждого сегмента».

Однако самым «расплывчатым» в тексте статьи и, по нашему мнению, неясным для самих авторов, остается наполнение конкретным смысловым содержанием выражения «формирование регионального бюджета». Верно, что в современных условиях жесткой финансовой экономии обеспечить полный учет *всех* специфических особенностей территориальных сегментов в субъекте Федерации не представляется возможным. В различных регионах РФ значимость различных территориальных сегментов неодинакова, следовательно, возникает задача ранжирования [кем?] сегментов по степени важности для адресного финансирования приоритетных сегментов. Действительно, «разработка критериев ранжирования, обоснование комплекса факторов, влияющих на выбор социальных приоритетов с точки зрения территорий, представляются перспективными задачами исследователей». Поэтому согласиться со сделанным в статье заявлением, что в предлагаемом подходе «обоснованы особенности формирования регионального бюджета в целях наиболее эффективной реализации социальной политики», на наш взгляд, нельзя.

Необходимо отметить, что проблема отражения и учета фактора «пространство» в экономических исследованиях и разработках сама по себе является чрезвычайно сложной. Рассматривая проблемы моделирования экономического пространства, отраженные в современной литературе, Л.В. Мельникова приходит к следующим выводам. Концептуализация понятия «экономическое пространство» далека от завершения, моделирование экономического пространства представляет собой нерешенную интеллектуальную проблему, усилия исследователей в направлении эндогенизации пространственного развития в моделях наталкиваются на трудности получения аналитического решения и наполнения моделей микроданными¹.

В еще большей степени, на наш взгляд, эти проблемы можно отнести к понятиям «социальное» и «социально-экономическое» пространство² (понимая последнее как «экономическое» пространство, наполненное социальными категориями, связями, отношениями).

Подводя некоторые итоги, отметим следующее. Решение проблемы финансового обеспечения функционирования и развития отраслей социальной сферы, обеспечивающего улучшение качества жизни, достижение общенациональных стандартов и нормативов оказания государственных и муниципальных услуг на всей территории страны с учетом пространственных особенностей условий жизни населения, является сложной, комплексной задачей, имеющей пока очень много аспектов неопределенности. Необходимый вклад в ее решение должна внести как экономическая наука, интегрируя исследования других наук (география³, социология, градостроительство), так и использование успешного практического опыта отдельных субъектов и муниципальных образований Российской Федерации.

¹ Мельникова Л.В. Проблемы моделирования экономического пространства в современной литературе // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2.

² «Философы и социологи понимают социальное пространство как многомерное пространство социальных процессов, социальных отношений, социальных практик, социальных позиций и социальных полей, функционально взаимосвязанных между собой. ... Реализованное физически социальное пространство представляет собой распределение в физическом пространстве различных видов благ и услуг, а также индивидуальных агентов и групп, локализованных физически и обладающих возможностями присвоения этих более или менее значительных благ и услуг. ... Социальное пространство – это не физическое пространство, но оно стремится реализоваться в нем более или менее четко» (Социология: Энциклопедия. – Минск: Книжный дом. 2003, с. 974).

³ В заключении монографии, о которой говорилось в первом разделе главы (Башалханова Л.Б., В.Н. Веселова, Л.М. Корытний Ресурсное измерение социальных условий жизни населения восточной Сибири. – Новосибирск: Академическое издательство «Гео», 2012), ее авторы подводя некоторый итог своему исследованию, формулируют важный концептуальный тезис, к которому мы присоединяемся: «Продолжение развития междисциплинарных теоретических исследований на географической основе усилит фундаментальное обоснование необходимых социальных мер в масштабах всей Азиатской России, что будет отвечать геополитическим интересам государства по удержанию и развитию восточных и северных территорий».