

**Т.Г. Ратьковская**

## **ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЕГИОНОВ СИБИРИ**

*Социальная инфраструктура рассматривается в контексте качества жизни населения как важнейшая составляющая условий жизни в регионе. В статье показаны острота проблем социального развития для субъектов Сибирского федерального округа и потребность в совершенствовании методов государственной поддержки их решения. Определены исходные теоретические позиции и методологические предпосылки исследования социальной инфраструктуры как категории региональной экономики. Традиционный анализ показателей состояния отдельных отраслей социальной инфраструктуры дополнен исследованием нового, инвестиционного, аспекта ее развития. Показано воздействие фактора пространства на особенности систем расселения и территориальной организации местного самоуправления в сибирских субъектах РФ и оценена связанная с этим специфика структурных характеристик объектов региональной социальной инфраструктуры (на примере отрасли «образование»). Приведены количественные характеристики пространственных условий жизнедеятельности населения. На примере муниципальных районов и сельских поселений исследована региональная специфика территориальной организации местного самоуправления. Проведен сравнительный анализ структурных характеристик региональных систем инфраструктуры отрасли «образование». Результаты показывают, что средние мощности дошкольных и общеобразовательных организаций в рассмотренных сибирских регионах существенно меньше аналогичных показателей в южных субъектах Федерации. Выявлена степень региональной дифференциации инвестиционных затрат на развитие отраслей социальной сферы на территории России. Дана оценка положения Сибирско-*

*го федерального округа на фоне других регионов. Расчеты показали, что на развитие социальной сферы Сибири выделяется существенно меньше инвестиционных ресурсов по всем основным каналам инвестирования в расчете на душу населения, чем по России в целом. Сделан вывод, что выявленные особенности региональных систем расселения усложняют и удорожают предоставление населению гарантированных объемов социальных услуг, ведут к низкому качеству услуг или их отсутствию. Для решения проблемы необходим адекватный учет имеющихся особенностей пространственных условий в региональной политике и межбюджетных отношениях.*

**Ключевые слова:** регионы Сибири, условия жизни, социальная инфраструктура, система расселения, территориальная организация местного самоуправления, расходы региональных бюджетов

Состояние социальной инфраструктуры в большинстве регионов России нельзя признать отвечающим современным требованиям. Субъекты и муниципальные образования Российской Федерации значительно различаются по уровню обеспеченности населения объектами социальной сферы, по степени удовлетворенности населения объемом и качеством оказываемых ими услуг.

В научной литературе исследованию различных проблем региональной социальной инфраструктуры как важнейшей составляющей условий жизни населения уделяется немало внимания. Разнообразие и многомерность социальной инфраструктуры делают ее изучение весьма трудным.

Теоретические и методологические вопросы функционирования социальной инфраструктуры, ее роль и место в региональном социальном развитии, воздействие различных факторов на динамику социально-экономических процессов рассматриваются в работах Н.В. Зубаревич, И.А. Ильина, О.В. Кузнецовой и др. [3; 4; 6; 9]. Анализ социальных аспектов региональной политики, обсуждение проблем государственного регулирования территориальных диспропорций и допустимых межрегиональных различий в развитии социальной сферы в увязке с вопросами бюджетного федерализма и межбюджетных отношений представлены в работах [6–8; 10; 11]. В со-

ветское время в рамках масштабных исследований сибирского села, проводимых под руководством Т.И. Заславской, большое внимание уделялось пространственным особенностям сельского расселения, анализу обеспеченности жителей села различного вида услугами, организации социального обслуживания в населенных пунктах разного масштаба [2; 12]. Значительное количество современных публикаций посвящено оценкам текущего состояния социальной инфраструктуры того или иного региона, составлению различных межрегиональных рейтингов в разрезе отдельных отраслей социальной сферы, поиску интегральных измерителей ее состояния (см., например, [5; 8]). При этом понятие «социальная инфраструктура» зачастую чрезмерно расширяется. В состав социальной инфраструктуры включаются транспорт, связь, потребительский рынок, жилищное и коммунальное хозяйство и т.д. В результате возникают проблемы, связанные со сложностью толкования и противоречивостью индикаторов. Такой подход во многих случаях не конструктивен и не инструментален, особенно в плане совершенствования процессов государственного управления функционированием и развитием социальной инфраструктуры. В состав научных задач данного исследования, определяющих его новизну, входят следующие: анализ текущей остроты проблем социального развития для субъектов Сибирского федерального округа; выявление специфики пространственных условий развития социальной инфраструктуры на территории округа; количественный расчет и межрегиональный сравнительный анализ характеристик инвестиционных и бюджетных условий развития социальной инфраструктуры.

## **ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ВОСТОЧНЫХ РЕГИОНОВ СТРАНЫ**

Сибирь и Дальний Восток хотя и определены приоритетными регионами развития, но остаются проблемными территориями, где уровень и качество жизни населения не в полной мере компенсируют сложность условий проживания, что ведет к оттоку населения, включая высококвалифицированные трудовые ресурсы, в другие ре-

гионы страны и за рубеж. Если все население России за период 1990–2013 гг. уменьшилось на 3,5%, то его численность на Дальнем Востоке сократилась на 22,3%, число жителей Сибирского федерального округа – на 8,8%. Угрозы будущему развитию этих территорий во многом лежат в социально-демографической плоскости. Об этом свидетельствуют и невысокие характеристики человеческого капитала (табл. 1).

В настоящее время ожидаемая продолжительность жизни россиян после ее сокращения в 1990-х – начале 2000-х годов растет, однако относительное положение в стране по этому показателю Сибирского и Дальневосточного федеральных округов не меняется: они устойчиво занимают в ежегодных рейтингах предпоследнее и последнее места. Сибирский федеральный округ занял в 2013 г. последнее место

Таблица 1

**Характеристики человеческого капитала в федеральных округах РФ в 2013 г.**

Федеральный округ	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении		Доля занятых, имеющих высшее профессиональное образование		Число зарегистрированных преступлений	
	лет	место в РФ	%	место в РФ	на 100 тыс. чел.	место в РФ
<b>РФ</b>	<b>70,76</b>	–	<b>31,7</b>	–	<b>1537</b>	–
Центральный	71,93	2	37,3	1	1358	6
Северо-Западный	71,25	4	33,4	2	1458	4
Южный	71,76	3	29,0	6	1271	7
Северо-Кавказский	73,95	1	30,1	4	748	8
Приволжский	70,06	5–6	28,5	7	1404	5
Уральский	70,06	5–6	29,1	5	1836	3
Сибирский	68,63	7	27,5	8	2091	2
Дальневосточный	67,81	8	31,1	3	2141	1

Источник: Регионы России: Социально-экономические показатели. 2014: Стат. сб. / Росстат. – М., 2014.

среди федеральных округов и по доле занятых, имеющих высшее профессиональное образование. При этом по уровню преступности Дальневосточный округ находится на первом месте в стране, Сибирский – на втором.

О необходимости опережающего, качественно иного развития социальной сферы Востока России говорится не один десяток лет. Однако вопрос о том, как обеспечить и поддержать безусловно необходимое ускоренное социальное развитие территорий Дальнего Востока и Сибири, по-прежнему остается открытым.

В настоящей статье объектом исследования является социальная инфраструктура, основная функция которой – способствовать воспроизводству населения региона, удовлетворяя его повседневные жизненно необходимые потребности, создавая предпосылки для всестороннего развития человеческой личности и реализации ее потенциала. В этом смысле инвестиции в социальную инфраструктуру являются важнейшей частью инвестиций в человеческий капитал.

Сложность решения задач социального развития России связана как с огромными масштабами территории страны и ее пространственной неоднородностью, так и с федеративным устройством государства – разграничением прав, обязанностей и ресурсов между двумя уровнями государственной власти, а также органами муниципального управления.

Цель данного исследования – проследить воздействие фактора пространства на особенности систем расселения и территориальной организации местного самоуправления в сибирских субъектах РФ и оценить связанную с этим специфику структурных характеристик объектов региональной социальной инфраструктуры (на примере отрасли «образование»).

## **МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Понятие «социальная инфраструктура» рассматривается нами как составная часть более широких понятий, таких как «социальное развитие региона», «условия и качество жизни населения». Социальная

инфраструктура выступает в качестве материально-вещественной базы воспроизводства человека, его духовного и физического развития, является местом, где реализуются общественные отношения и контакты. Однозначного определения социальной инфраструктуры как категории региональной экономики не существует. Как правило, к ней относят объекты определенных отраслей сферы услуг: здравоохранения, образования, культуры, физической культуры и спорта, отдыха и рекреации, социального обслуживания. Социальная инфраструктура привязана к территории, к определенному месту проживания индивидуума.

При производстве и потреблении услуг социальная инфраструктура выступает как специфически локальное явление. Во-первых, основная часть повседневных потребностей населения удовлетворяется в пределах пешеходной и транспортной доступности, на достаточно компактной территории. Во-вторых, важнейшим регулятором развития социальной инфраструктуры, а также источником финансовых и иных ресурсов для ее развития являются местные и региональные органы власти (муниципалитеты и субъекты Федерации). Они несут основные (базовые) расходы и отвечают за гарантированный уровень обеспеченности образовательными, культурными, рекреационными и другими публичными услугами населения той или иной локальной региональной системы (муниципалитета, субъекта Федерации).

Организация функционирования и поддержка развития социальной инфраструктуры входит составным элементом в систему задач государственного и муниципального управления. Выполнение такой задачи связано с выявлением потребностей в объемах услуг, с расчетом необходимого количества и пропускной способности (мощностей) учреждений обслуживания, с обоснованием размещения объектов инфраструктуры в системе расселения, с оценкой затрат по их созданию и функционированию, с последующим финансированием расходов.

Территориальная организация социальной инфраструктуры непосредственно связана с системой расселения. От того, каковы пропорции городского и сельского населения в регионе, как оно рассредоточено в системе населенных пунктов разного типа и масштаба, за-

висят целевые параметры и структурные характеристики сети объектов отраслей социальной сферы, формирующих социальную инфраструктуру того или иного региона. 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) по сравнению с аналогичными структурами урбанизированных территорий.

### **ОСОБЕННОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ РАССЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Среди современных исследований систем расселения в Сибири и связанных с этим особенностей условий жизни населения данного макрорегиона следует отметить работу «Ресурсное измерение социальных условий жизни населения Восточной Сибири» [1], посвященную изучению ресурсно-социальных взаимосвязей на территории Восточной Сибири, включая Республику Саха (Якутия). Авторы проводят типологию систем расселения в Восточной Сибири, анализируют количественные взаимосвязи климаторесурсных и социально-экономических факторов жизнедеятельности населения. Например, блок социальной среды представляют 14 факторов, включая четыре показателя, характеризующих систему расселения населения, а именно: плотность населения, плотность сети населенных пунктов, среднее межселенное расстояние, среднее расстояние от районных центров до столиц субъектов Федерации.

Указанное исследование охватило лишь семь субъектов Федерации, расположенных на территории Восточной Сибири. Это не дает возможности сделать более широкие сравнительные региональные сопоставления, рассмотреть все сибирские субъекты 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. 2). Сле-

Таблица 2

**Количественные характеристики пространственных условий развития социальной инфраструктуры на территориях федеральных округов РФ в 2013 г.\***

Федеральный округ	Плотность населения, чел./кв. км	Доля сельского населения, %	Кол-во муниципальных образований по типам		Средняя численность населения, чел.	
			муниципальные р-ны	сельские поселения	муниципальный р-н	сельское поселение
<b>РФ</b>	<b>8,4</b>	<b>25,8</b>	<b>1817</b>	<b>18537</b>	<b>31508</b>	<b>1835</b>
Центральный	59,7	18,2	416	3735	33430	1728
Северо-Западный	8,2	16,1	159	1136	29380	1755
Южный	33,2	37,2	143	1461	47432	3195
Северо-Кавказский	56,3	50,9	114	1525	50575	3118
Приволжский	28,7	28,8	449	5113	30215	1585
Уральский	6,7	19,3	93	1065	27910	1556
<i>СФО</i>	<i>3,7</i>	<i>27,5</i>	<i>319</i>	<i>3459</i>	<i>24049</i>	<i>1474</i>
Дальневосточный	1,0	24,7	124	1043	18470	1231

\* Рассчитано по: *Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2014 года*: Стат. бюл. / Росстат. – М., 2014.

дует отметить, что если в исследовании по Восточной Сибири рассматривались «населенные пункты», то в нашем случае использовались данные о различных видах муниципальных образований.

Федеральные округа страны очень неоднородны с точки зрения пространственных условий жизнедеятельности населения. При сравнении средней численности населения сельских поселений Сибирского федерального округа (1474 чел.) с показателями других округов СФО оказывается на предпоследнем, седьмом, месте. Более мелкий размер поселений только в Дальневосточном округе (1231 чел.). Самый крупный средний размер сельских поселений в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах: 3195 и 3118 чел. соответствен-



но. Это в два с лишним раза больше, чем в Сибирском и Дальневосточном округах.

Необходимо отметить, что сельские поселения на территориях южных федеральных округов находятся в комфортном климате, расположены с высокой плотностью, достаточно близко друг от друга. Соответственно, по сравнению с муниципальными образованиями Сибирского и Дальневосточного округов здесь складывается совсем иной уровень затрат региональных и местных бюджетов (как текущих, так и инвестиционных) на оказание одинакового пакета социальных услуг. Разреженным и малонаселенным восточным территориям объективно требуется более высокий уровень бюджетных расходов на одного жителя, необходимых для обеспечения одного и того же набора государственных и муниципальных услуг.

Развернутый анализ региональной специфики систем расселения и территориальной организации местного самоуправления проводился нами на уровне отдельных субъектов Федерации. Для анализа были выбраны регионы близкие по численности населения и масштабам экономики, но контрастные с точки зрения пространственных условий: площади территории, плотности населения. Субъекты Сибирского федерального округа представлены Забайкальским и Алтайским краями. Для них с позиций задач исследования были подобраны субъекты-«антиподы» – Астраханская область и Ставропольский край (табл. 3).

Забайкальский край и Астраханская область фактически равны по численности населения, а также по долям и, соответственно, численности городского и сельского населения. Однако площадь территории Забайкальского края (431,9 тыс. кв. км) почти в 9 раз больше территории Астраханской области (49 тыс. кв. км). Два других рассматриваемых субъекта – Алтайский и Ставропольский края тоже близки друг к другу по численности населения и структуре экономики. Практически совпадают доли городского и сельского населения. Площадь территории Алтайского края (168 тыс. кв. км) в 2,5 раза больше территории Ставропольского края (66,2 тыс. кв. км). В связи с этим плотность населения в Алтайском крае (14,2 чел./кв. км) в 3 раза ниже, чем в Ставропольском (42,2 чел./кв. км).

Таблица 3

**Численность населения и территория субъектов РФ на 01.01.2014 г.\***

Регион	Население			Площадь территории, тыс. кв. км	Плотность населения, чел./кв. км
	всего, тыс. чел.	удельный вес городского и сельского населения, %			
		городское	сельское		
<b>РФ</b>	<b>143666,9</b>	<b>74</b>	<b>26</b>	<b>17098,2</b>	<b>8,4</b>
Ставропольский край	2794,5	58	42	66,2	42,2
Астраханская обл.	1016,5	67	33	49,0	20,7
<i>Сибирские регионы:</i>					
Алтайский край	2390,6	56	44	168,0	14,2
Забайкальский край	1090,3	67	33	431,9	2,5

\* Составлено по: *Регионы России: Социально-экономические показатели*. 2014.

Статистическая информация о муниципально-территориальном делении субъектов РФ публикуется в ежегодном бюллетене Росстата «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям». Информация о численности населения в каждом из видов муниципальных образований России (городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения) представлена в бюллетене с использованием группировки единиц рассматриваемого вида муниципального образования по численности проживающего населения. Обработанная нами информация по четырем выбранным субъектам РФ и результаты сделанных на ее основе расчетов приведены в табл. 4 и 5.

Как показывают данные табл. 4, в составе Алтайского края насчитывается девять муниципальных районов с численностью населения до 10 тыс. чел., 18 районов с населением 10–15 тыс. чел. и 13 районов с населением 15–20 тыс. чел. В сумме это составляет 40 районов из 59 муниципальных районов края. В Ставропольском крае муниципальные районы с численностью проживающего в них

Таблица 4

**Группировка числа муниципальных районов по численности проживающего населения на 01.01.2014 г.\***

Регион	Всего районов	С числом жителей, тыс. чел.						
		до 10	10–15	15–20	20–30	30–50	50–100	100–150
<b>РФ</b>	<b>1817</b>	<b>215</b>	<b>306</b>	<b>304</b>	<b>386</b>	<b>323</b>	<b>203</b>	<b>59</b>
Ставропольский край	26	–	–	–	4	7	9	6
Астраханская обл.	11	–	–	1	1	8	1	–
<i>Сибирские регионы:</i>								
Алтайский край	59	9	18	13	14	4	1	–
Забайкальский край	31	7	5	5	6	6	2	–

\* Рассчитано по: *Численность* населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2014 года.

Таблица 5

**Доля населения, проживающего в муниципальных районах, в общей численности населения субъекта РФ на 01.01.2014 г., %, нарастающим итогом\***

Регион	Всего районов	В том числе с числом жителей, тыс. чел.						
		до 10	до 15	до 20	до 30	до 50	до 100	до 150
<b>РФ</b>	<b>39,8</b>	<b>1,05</b>	<b>3,7</b>	<b>7,4</b>	<b>14,0</b>	<b>22,5</b>	<b>31,8</b>	<b>36,6</b>
Ставропольский край	59,2	–	–	–	3,5	13,0	34,2	59,2
Астраханская обл.	45,1	–	–	1,9	4,5	38,6	45,1	45,1
<i>Сибирские регионы:</i>								
Алтайский край	44,3	3,1	12,6	21,9	35,7	42,1	44,3	44,3
Забайкальский край	64,9	4,8	10,4	18,9	32,2	53,3	64,9	64,9

\* Рассчитано по: *Численность* населения Российской Федерации по муниципальным образованиям на 1 января 2014 года.

населения менее 20 тыс. чел. отсутствуют, а в Астраханской области только 1,9% населения проживает в таких районах (один район).

Зато в Алтайском крае в муниципальных районах этого масштаба проживает почти пятая часть всего населения региона (21,9%), в Забайкальском крае – 18,9% (см. табл. 5). Столь острые структурные различия между двумя группами субъектов РФ («южными» и «сибирскими») сохраняются и при рассмотрении следующей группы типологии районов, охватывающей муниципальные районы с численностью населения менее 30 тыс. чел.

В Ставропольском крае доминируют крупные муниципальные районы: в девяти районах с численностью населения 50–100 тыс. чел. проживает 21,1% населения края, а в шести районах масштаба 100–150 тыс. чел. – еще 25% населения. В Алтайском и Забайкальском краях крупные муниципальные районы последней группы отсутствуют (см. табл. 4).

Если говорить о сельских поселениях, то наиболее многочисленными в Алтайском крае являются поселения с числом жителей 0,5–1 тыс. чел. (242 поселения) и 1–2 тыс. чел. (240 поселений). В общей сложности в таких поселениях проживает 22,2% населения края. Столь же высока доля населения в подобных небольших поселениях Забайкальского края – 21,5%. Зато в Ставропольском крае она равна лишь 5%, в Астраханской области – 10,3%.

## **КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ СОЦИАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

Региональные особенности систем расселения и территориальной организации местного самоуправления оказывают непосредственное влияние на структурные характеристики территориальной сети объектов социальной инфраструктуры. В данном случае мы рассматривали два вида объектов инфраструктуры отрасли «образование»: дошкольные образовательные организации (ДОО) и государственные общеобразовательные организации (школы) без вечерних (сменных) организаций. По каждому из видов анализировались количество соответствующих организаций в субъекте РФ и численность воспитанников (обучающихся) в них (данные Росстата).

Таблица 6

**Средняя численность воспитанников и учащихся в одной образовательной организации региона, чел. (расчетно)\***

Регион	Средняя численность, чел.					
	воспитанников в дошкольной образовательной организации			учащихся в общеобразовательной государственной организации		
	1990	2000	2013	1990/1991	2000/2001	2013/2014
<b>РФ</b>	<b>102</b>	<b>83</b>	<b>147</b>	<b>301</b>	<b>301</b>	<b>310</b>
Ставропольский край	120	91	139	498	511	410
Астраханская обл.	125	91	272	406	379	350
<i>Сибирские регионы:</i>						
Алтайский край	86	70	115	248	237	215
Забайкальский край	85	60	108	287	268	229

\* Рассчитано по: *Регионы России. Социально-экономические показатели*. 2014.

На основе этой информации нами были рассчитаны показатели «средней мощности» организаций соответствующего вида (средняя численность воспитанников или учащихся) в каждом из четырех субъектов РФ (табл. 6).

В 2000 г. численность воспитанников ДОО в Забайкальском крае и в Астраханской области была примерно одинаковой: 32,9 и 32,2 тыс. чел. Однако если количество ДОО в Забайкальском крае составляло 544 организации, то в Астраханской области – только 353. Соответственно, средняя численность воспитанников ДОО в Забайкальском крае в расчете на одну организацию (60 чел.) была в 1,5 раза меньше, чем в Астраханской области (90 чел.). В 2013 г. различия усилились. В Забайкальском крае 53 тыс. воспитанников посещали 489 дошкольных организаций, а в Астраханской области 46,8 тыс. воспитанников – 172 организации. Средняя численность детей в одной ДОО Забайкальского края составила 108 чел., что в 2,5 раза меньше, чем в Астраханской области (272 чел.).

В 2013/2014 уч. г. численность обучающихся в школах в Алтайском крае составляла 237,8 тыс. чел., в Ставропольском крае – 253,7 тыс. чел. Но при меньшей численности обучающихся количество общеобразовательных организаций в Алтайском крае было больше, чем в Ставропольском, в 1,8 раза (1106 и 619 организаций соответственно). Средняя численность учащихся в одной организации в Алтайском крае составила 215 чел., в Ставропольском – 410 чел. В Забайкальском крае численность обучающихся в 2013/2014 уч. г. превышала показатели Астраханской области в 1,3 раза (136 и 101,6 тыс. учащихся соответственно). Однако количество общеобразовательных организаций в крае превысило показатели Астраханской области более чем в 2 раза (593 и 290 организаций соответственно). И как мы видим, средняя численность учащихся в Забайкальском крае – 229 чел., в Астраханской области – 350 чел. (см. табл. 6).

Таким образом, анализ фактических данных показывает, что «средние мощности» и дошкольных, и общеобразовательных организаций в рассматриваемых сибирских регионах существенно меньше аналогичных показателей в южных субъектах Федерации. Это обстоятельство прослеживается на всем временном периоде анализа – от 1990 до 2013 г.

## **АНАЛИЗ УРОВНЕЙ ИНВЕСТИЦИОННЫХ И БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ В РЕГИОНАХ СИБИРИ**

Состояние финансов субъектов Федерации и муниципальных образований является важнейшим фактором развития социальной инфраструктуры. Из федеральных фондов и при реализации федеральных целевых программ может обеспечиваться финансовая поддержка региональных и муниципальных инициатив, осуществляемая, как правило, на условиях долевого софинансирования. Очевидно, что как структурный маневр повышение качества жизни требует значительных инвестиционных ресурсов, в том числе вложений в инфраструктуру отраслей социальной сферы – социальную инфраструктуру.

В инвестиционном обеспечении развития социальной инфраструктуры задействовано много источников: средства федерального бюд-

жета, регионального бюджета, бюджетов органов местного самоуправления, внебюджетные фонды, корпоративные финансы, собственные средства предпринимателей (населения). При этом важнейшими источниками финансирования являются региональные (субфедеральные) и местные бюджеты.

Одна из задач нашего исследования – анализ уровня инвестиционных затрат на развитие отраслей социальной сферы в разрезе трех видов экономической деятельности (согласно действующей бюджетной классификации): 1) «образование»; 2) «здравоохранение и предоставление социальных услуг»; 3) «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг». Инвестиционные затраты оценивались в расчете на одного жителя соответствующего региона. Расчеты охватили период с 2005 по 2013 г. (табл. 7).

Полученные результаты показывают, что в Сибирском федеральном округе уровень инвестиций в основной капитал, направляемых на развитие социальной инфраструктуры по всем трем видам экономической деятельности (в расчете на душу населения), существенно ниже среднего по стране. В шести годах из девяти лет рассмотренного периода 2005–2013 гг. этот уровень был самым низким в стране (седьмое место среди федеральных округов РФ), в остальные три года находился на предпоследнем, шестом, месте. Особенно велика степень отставания инвестиционных расходов по виду экономической деятельности «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг». Сюда относятся культура, спорт, физкультурно-оздоровительная деятельность, организация отдыха и развлечений и т.д. Уровень таких инвестиций в СФО за все годы периода 2005–2011 гг. не поднимался выше 41–53% от среднего по России, в 2012 г. снизился до 38%, а в 2013 г. составил лишь 34% от среднего по стране.

В отношении первых двух групп видов деятельности («образование» и «здравоохранение и предоставление социальных услуг») в стране начиная с 2005 г. действовали такие дополнительные инструменты развития, как приоритетные национальные проекты. В области культуры, физической культуры и спорта реально действующих проектов подобного масштаба не было. Возможности инвестицион-

Таблица 7

**Уровень инвестиций в основной капитал по видам экономической деятельности «образование», «здравоохранение и предоставление социальных услуг», «предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг» в 2005–2013 гг. на 1 чел., %\***

Федеральный округ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>РФ</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Центральный	89	107	105	102	88	87	76	77	83
Северо-Западный	126	98	95	114	133	120	95	83	87
Южный**	74	59	85	91	96	115	132	156	161
Приволжский	113	109	110	92	94	75	82	86	82
Уральский	172	188	149	154	148	137	112	113	106
Сибирский	62	66	65	70	70	66	80	82	77
Дальневосточный	117	105	107	116	140	229	261	165	147

\* Рассчитано по: *Регионы России. Социально-экономические показатели*. 2014. Также использованы аналогичные сборники за 2005–2013 гг.

\*\* В 2010 г. из состава Южного федерального округа был выделен Северо-Кавказский федеральный округ. В представленных результатах расчетов для сопоставимости данных сохранен первоначальный состав субъектов Южного федерального округа для всех лет рассмотренного периода.

ного развития этих сфер определяются прежде всего возможностями региональных и местных бюджетов. У большинства сибирских территорий бюджеты являются дотационными. Специальные инструменты бюджетной и региональной политики предназначены для обеспечения поддержки развития в Сибири этих территорий. Наличие проблем в развитии социальной инфраструктуры указывает на то, что существующие формы и инструменты такой поддержки здесь недостаточны.

Выявлено, что доли инвестиций в расходах консолидированных бюджетов субъектов РФ в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах на протяжении 2004–2010 гг. были самыми низкими



в стране. В 2010 г. они составили 6,9 и 7,1% соответственно при среднем значении по РФ 9,5%, в 2008 г. – 8,9 и 8,6% при среднем уровне 13,8%. При этом в СФО объем инвестиций, осуществляемых за счет средств консолидированных региональных бюджетов, в расчете на душу населения был одним из самых низких среди федеральных округов РФ. Одна из причин такого положения дел заключается, по нашему мнению, в том, что на территориях с проблемными экономико-географическими особенностями (суровый климат, низкая плотность населения, небольшие и разбросанные поселения, неразвитая транспортная сеть и т.д.) в расходах региональных и муниципальных бюджетов объективно необходима более высокая доля текущих затрат. Соответственно, здесь меньше возможностей для осуществления инвестиционных расходов, в том числе для развития социальной инфраструктуры. Особую роль в этом случае должно сыграть совершенствование бюджетной и региональной политики федерального правительства для поддержки развития социальной инфраструктуры субъектов Федерации регионального и местного значения.

\* \* \*

Таким образом, проблема «компенсации» более сложных природно-климатических, географических и других объективных пространственных особенностей условий жизнедеятельности населения восточных районов страны за счет развития социальной инфраструктуры и повышения качества оказываемых ею услуг пока не решена и по-прежнему требует внимания со стороны государства.

Существуют объективные особенности региональных систем расселения в Сибири и на Дальнем Востоке, которые усложняют и удорожают предоставление гарантируемых в стране объемов государственных и муниципальных услуг или же приводят к их низкому качеству либо отсутствию.

Одна из задач научного сопровождения решения данной проблемы – дальнейшее исследование специфики пространственных усло-

вий развития социальной инфраструктуры как важнейшей составляющей условий и качества жизни населения в регионах Сибири и выработка рекомендаций по совершенствованию государственной поддержки ее формирования в рамках межбюджетных отношений и региональной политики.

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН в рамках приоритетного направления IX.87.1 (проект IX.87.1.2)*

### Список источников

1. Башалханова Л.Б., Веселова В.Н., Корытный Л.М. Ресурсное измерение социальных условий жизнедеятельности населения Восточной Сибири. – Новосибирск: Гео, 2012. – 221 с.
2. Заславская Т.И., Горяченко Е.Е. Система сельского расселения: социальные проблемы и их решения. – Новосибирск: ИЭОПП СО АН СССР, 1986. – 47 с. (Препринт).
3. Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: проблемы и тенденции переходного периода. – Изд. 2-е, стереотип. – М.: Едиториал УРСС, 2005. – 264 с.
4. Ильин И.А. Социальное строительство на территории России. – М.: Наука, 2006. – 234 с.
5. Калашиников К.Н., Белехова Г.В., Антонова М.А. Социальная инфраструктура сельских территорий: возможности интегральной оценки// Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2 (74). – с. 309–323.
6. Кузнецова О.В. Социальные аспекты федеральной региональной политики. – URL: [http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9\\_2008\\_02.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9_2008_02.pdf) (дата обращения 26.03.2015).
7. Новосёлов А.С., Маршалова А.С. Методологические основы управления пространственным развитием и модели северных сельских территорий // Современные производительные силы. – 2014. – № 2. – С. 81–90.
8. Ойдуп Т.М., Полулях Ю.Г., Ададимова Л.Ю. Состояние социальной инфраструктуры Сибирского федерального округа. – Кызыл, 2011. – 78 с.
9. Региональные проблемы развития социальной инфраструктуры / Под ред. В.П. Можина. – М.: Наука, 1987. – 272 с.
10. Сибирь в первые десятилетия XXI века / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. – 788 с.

11. Силуанов А.Г. Оценка расходных потребностей субнациональных бюджетов в целях бюджетного выравнивания // Финансы. – 2011. – № 6. – С. 3–8.

12. Социально-экономическое развитие сибирского села / Отв. ред. Т.И. Заславская, З.В. Куприянова. – Новосибирск: Наука, Сиб. отд-ние, 1987. – 447 с.

### **Информация об авторе**

*Ратьковская Татьяна Георгиевна* (Россия, Новосибирск) – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, пр. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: rtg@ieie.nsc.ru).

DOI: 10.15372/REG20150903

*Region: Economics and Sociology, 2015, No. 3 (87), p. 67–87*

**T.G. Ratkovskaya**

### **SPATIAL FEATURES OF SOCIAL INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN SIBERIAN REGIONS**

*Social infrastructure is considered in the context of quality of life as a key living condition. The article shows that the problems of social development for the Siberian Federal District are severe and that the methods of government support are in need of modernization. We define basic theoretical positions and methodological prerequisites to study social infrastructure as a category of the regional economy. A traditional analysis of indicators in selected sectors of social infrastructure is augmented by a research of a new investment aspect of its development. We present how the spatial factor affects settlement systems and the territorial organization of local self-government in Siberian regions of Russia, as well as assess the related structural particularities of regional infrastructural objects (using the example of the education sector). We provide the quantitative characteristics of spatial living conditions and study region-specific features that the territorial organization of local self-government has, as exemplified by municipal areas and rural settlements. The article gives a comparative analysis of structural charac-*

*teristics of regional infrastructural systems in the education sector. The results suggest that average capacities of preschool and comprehensive educational establishments in Siberian regions under examination are significantly lower than those in the southern regions. Our research has determined a degree of regional differentiation for investment expenditures on social sector development in Russia. Then we evaluate the performance of the Siberian Federal District against other regions. The calculations demonstrate that Siberia receives substantially less investment per capita to develop social sphere than the country at large. We draw a conclusion that the detected features of regional settlement systems increase the price of guaranteed social services for the population and complicate their delivery; they decrease the quality of the said services or abolish them. In order to find a solution, the current specific spatial conditions need to be adequately considered in regional policy making and intergovernmental fiscal relations.*

**Keywords:** Siberian regions, living conditions, social infrastructure, settlement system, territorial organization of local self-government, regional budget expenditures

*The publication is prepared within the priority IX.87.1 (project No. IX.87.1.2) according to the research plan of the IEIE SB RAS*

## References

1. *Bashalkhanova, L.B., V.N. Veselova & L.M. Korytnyy.* (2012). Resursnoe izmerenie sotsialnykh usloviy zhiznedeятelnosti naseleniya Vostochnoy Sibiri [Resource Measurement of Social Living Conditions of the Population of Eastern Siberia]. Novosibirsk, GEO Publ., 221.
2. *Zaslavskaya, T.I. & Ye.Ye. Goryachenko.* (1986). Sistema selskogo rasseleniya: sotsialnye problemy i ikh resheniya [Village Settlement System: Social Problems and Their Solutions]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering SB AS USSR, 47.
3. *Zubarevich, N.V.* (2005). Sotsialnoe razvitie regionov Rossii: problemy i tendentsii perekhodnogo perioda. Izd. 20e, stereotipnoe [Social Development of Regions of Russia: Problems and Trends in Transition. 2<sup>nd</sup> edition]. Moscow, Editorial URSS, 264.
4. *Ilyin, I.A.* (2006). Sotsialnoe stroitelstvo na territorii Rossii [Social Housing Construction in the Territory of Russia]. Moscow, Nauka Publ., 234.

5. *Kalashnikov, K.N., G.V. Belehova & M.A. Antonova.* (2013). Sotsialnaya infrastruktura selskikh territoriy: vozmozhnosti integralnoy otsenki [Social infrastructure in rural areas: applicability of integrated assessments]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 2, 309–323.

6. *Kuznetsova, O.V.* Sotsialnye aspekty federalnoy regionalnoy politiki [Social aspects of federal regional policy]. Available at: [http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9\\_2008\\_02.pdf](http://uisrussia.msu.ru/docs/nov/spero/09/N9_2008_02.pdf) (date of access: 26.03.2015).

7. *Novoselov, A.S. & A.S. Marshalova.* (2014). Metodologicheskie osnovy upravleniya prostranstvennym razvitiem i modeli severnykh selskikh territoriy [Methodological bases of management of spatial development and models of the Northern rural areas]. Sovremennye proizvoditelnye sily [Modern Productive Forces], 2, 81–90.

8. *Oydup, T.M., Yu.G. Polulyakh & L.Yu. Adadimova.* (2011). Sostoyanie sotsialnoy infrastruktury Sibirskogo federalnogo okruga [Conditions of Social Infrastructure in Siberian Federal District]. Kyzyl, 78.

9. *Mozhin, V.P. (Ed.) & I. Marko (Ed.).* (1987). Regionalnye problemy razvitiya sotsialnoy infrastruktury [Regional Development Problems of Social Infrastructure]. Moscow, Nauka Publ., 272.

10. *Kuleshov, V.V. (Ed.).* (2008). Sibir v pervye desyatletiya XXI veka [Siberia in the First Decades of the XXI Century]. Novosibirsk, IEOPP SO RAN [Institute of Economics and Industrial Engineering], 788.

11. *Siluanov, A.G.* (2011). Otsenka raskhodnykh potrebnoyey subnatsionalnykh byudzhetrov v tselyakh byudzhetnogo vyravnivaniya [Estimation of expenditure requirements of subnational budgets with a view of budgetary alignment]. Finansy [Finance], 6, 3–8.

12. *Zaslavskaya, T.I. & Z.V. Kupriyanova (Eds.).* (1987). Sotsialno-ekonomicheskoe razvitie sibirskogo sela [Social and Economic Development of Siberian Villages]. Novosibirsk, Nauka Publ., Siberian Department, 447.

### **Information about the author**

*Ratkovskaya, Tatyana Georgievna* (Novosibirsk, Russia) – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: [rtg@ieie.nsc.ru](mailto:rtg@ieie.nsc.ru)).

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 27.04.2015 г.*