

Альтернативы региональной политики государства в Российской Федерации

© 2009 П.В. Табакаев

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова

Анализируются причины территориальной дифференциации российских регионов и возможные сценарии выбора акцентов в региональной экономической политике государства.

Ключевые слова: дифференциация регионов, регулирующая роль государства, региональная политика, теория и методология, правовая база, государственные институты, финансовые ресурсы, экономический рост.

Обострение региональных экономических проблем в России требует привязки стратегии социально-экономического развития национальной экономики к конкретной территории и выработки адекватной, эффективной региональной политики. Этого же требует сложная пространственная структура российской экономики, традиционно сильная зависимость макроэкономической политики от ее реализации на местном уровне.

Еще в СССР проблема выравнивания межрегиональных экономических различий занимала видное место в системе государственного регулирования. Его инструментами было централизованное финансирование экономики и социальной сферы регионов, дотации, субвенции, разнообразные социальные компенсаторы, плановые цены и др. Тем не менее, различия между регионами по важнейшим социально-экономическим показателям были весьма велики.

С началом рыночных реформ дифференциация регионов стала быстро усиливаться¹. Так, если в 2000 г. разница между минимальным и максимальным значениями валового регионального продукта на душу населения в субъектах РФ составляла 17 раз, то в 2006 г. эта разница составила уже 45 раз². Осложняет ситуацию существенная задержка данных региональной статистики (опоздание составляет в среднем чуть более года).

Среди причин дифференциации российских регионов можно назвать такие особенности Российской Федерации, как огромная территория,

¹ Территориальная дифференциация в России привлекает пристальное внимание. Поэтому проблема региональных различий так или иначе присутствует в большинстве экономических исследований, имеющих территориальный аспект (см., например: *Лексин В., Скворцов В., Швецов А.* Российский Дальний Восток и его "региональные столицы": поиск стратегий развития // Рос. экон. журн. 2007. □ 9-10. С. 16-48).

² По данным Федеральной службы государственной статистики между Тюменской областью и Республикой Ингушетия. // http://www.gks.ru/bgd/free/b01_19/IssWWW.exe/Stg/d000/dusha98-06.htm

большая часть которой располагается в зоне сурового климата; значительные природно-климатические различия; обилие ресурсов, в основном расположенных в труднодоступных для освоения районах, далеко от хозяйственных центров страны; неравномерное распределение экономического потенциала и населения, три четверти которого приходится на европейские регионы страны, а оставшаяся часть концентрируется вдоль южной границы; низкая плотность населения, большое число национальностей и народностей, имеющих длительный исторический опыт совместного проживания в составе единого государства с высокой степенью унитарности; растянутость транспортных коммуникаций³ и т.п. Все это в совокупности предопределяет многие региональные проблемы и служит постоянным географическим фоном современной региональной политики.

Конкретизируя перечисленные причины, их можно разделить на объективные и субъективные. *Объективные* выражают естественные различия природно-климатических условий, состав и масштаб природных ресурсов, местоположение (центр, периферия и пр.), сложившиеся воспроизводственные структуры, состояние производственной и социальной инфраструктуры, степень урбанизации и пр.

Однако наряду с естественными существует комплекс причин, возникших вследствие неадекватных политических и экономических решений. Примерами, относящимися к *субъективным* обстоятельствам, порождающим межрегиональные

³ Как отмечает А.В. Усягин, для России характерна не только относительная слабость транспортных путей, но и центростремительный (радиальный) характер их расположения: и шоссейные, и железные дороги, как правило, ведут из столицы страны к центрам областей, из центров областей - к центрам районов, а из центров районов - к центрам сельсоветов. В то же время соседние центры зачастую не имеют прямых средств сообщения и вынуждены сообщаться друг с другом через центры более высокого порядка (см.: Территориальное управление в политической системе Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Н. Новгород, 2006. С. 21).

диспропорции, могут служить: государственная политика, создающая преимущества или дискриминирующая отдельные регионы; неурегулированность правовых основ, а также неэффективность самого механизма реализации действующего законодательства; необоснованные преференции и льготы, предоставляемые центром отдельным регионам⁴.

Как следствие, на различных территориях складываются качественно разные условия для проживания людей и развития бизнеса. Ведь в таких условиях частный капитал стремится направлять инвестиции прежде всего в самые развитые районы, где отдача на капитал выше; он избегает вложений в отсталые районы, с их малоквалифицированной рабочей силой, скудными ресурсами или невыгодным экономико-географическим положением.

Рыночная экономика, ориентированная на экономический оптимум, неизбежно увеличивает контрасты между районами страны по степени их хозяйственного развития и уровню жизни населения⁵, поэтому появляется дополнительная необходимость в регулирующей роли государства. Тем самым роль государства сводится не только к восполнению так называемых “провалов рынка”, но и к поддержанию межрегионального разнообразия в допустимых пределах за счет перераспределения финансовых ресурсов.

Отсюда вполне понятно, почему возникает дилемма “эффективность – равенство”: если государство борется с неравенством регионов, то вынуждено стимулировать вложения инвестиций в отстающие, т.е. заведомо менее эффективные районы. Государство сосредоточивается на финансировании текущих нужд территорий-реципиентов. Расходы центрального правительства в

⁴ Гонтарь Ю.А. Асимметрия экономического развития регионов. Современные проблемы. Стратегия регулирования. Ставрополь, 2001. С. 31-32.

⁵ Именно поэтому в мировой практике признаются неблагоприятными те регионы, в которых среднедушевые показатели по ВВП и доходам населения, а также уровень безработицы отклоняются в худшую сторону от средних по стране на 10-15 % (см.: Швецов Ю.Г. Методологические принципы бюджетного регулирования в РФ // Финансы. 2002. □ 11. С. 7). Ведь аномально высокие межрегиональные различия, равно как и значительно быстрое их нарастание, могут вызвать не только социально-экономические, но и политически неблагоприятные последствия. Наличие межрегиональных различий в разумных пределах имеет позитивный характер, поскольку побуждает отстающие регионы к поиску путей повышения своих конкурентных преимуществ. Ведь, по сути, размеры межрегиональных различий являются своего рода отражением величины ареала неконкурентоспособной экономики в рамках национального рыночного пространства. При этом чем выше уровень развития страны, тем ниже приемлемый для общества уровень межрегиональных диспропорций.

регионах нацелены прежде всего на разрешение социальных и политических (или геополитических) задач. При выборе такой модели региональная политика центрального правительства является инструментом реагирования на социальные угрозы, снижения политических рисков, однако экономическая эффективность экономики в целом может снизиться.

В случае если федеральное правительство стремится наращивать эффективность, то стимулирует приток капиталов в самые развитые, наиболее эффективные районы, и тогда межрегиональное неравенство нарастает. В такой модели – при ставке на развитие – региональная политика становится одним из важнейших инструментов стимулирования экономического роста, здесь приоритетом становятся инвестиционные проекты, а критерием для вложения общественных финансов в инфраструктуру региона – прямой экономический эффект. При этом на региональном уровне принятия решений появляются реальные возможности, достаточные для ведения собственной эффективной экономической политики.

В итоге государство вынуждено выбирать некое оптимальное соотношение между эффективностью и равенством в рамках реализуемой стратегии региональной политики. Иными словами, оно определяет баланс между двумя базовыми векторами государственного регулирования региональной экономики – выравнивающим и стимулирующим. Государство может нивелировать территориальное неравенство в доступе к базовым социальным услугам благодаря мощной и эффективной перераспределительной политике. Однако государственные инвестиции в регионы с неразвитой инфраструктурой недостаточны для компенсации существенных различий между регионами по экспортному и инновационному потенциалу, емкости региональных рынков, инвестиционной привлекательности и предпринимательскому климату в целом. Дефицит частных инвестиций связан с межрегиональным перемещением капитала, стремящимся в места менее рискованного и более доходного инвестирования. Это является основной причиной того, почему региональная политика направляется, прежде всего, на поиск и усиление точек роста в каждом регионе.

Эффективность региональной политики в целом определяется наличием и взаимодействием ее основных компонентов: теории и методологии, правовой базы, государственных институтов и финансовых ресурсов. Значимость последнего компонента особенно велика, поскольку при наличии самой прогрессивной методоло-

гии, сильных институтов и тщательно подготовленного законодательства действенность региональной политики может быть минимальной, если отсутствуют необходимые ресурсы для ее реализации.

Среди указанных компонентов региональной политики в России только в первом имеются относительно существенные заделы. В то же время институциональные структуры региональной политики, а также необходимое правовое поле фактически отсутствуют⁶. Пока нет официальных документов, касающихся регулирования региональной политики России в целом. Уже много лет в Государственной Думе циркулируют законопроекты “Об основах государственного регулирования в Российской Федерации”, “Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации”, “О федеральных целевых программах регионального развития”, которые так и не продвинулись дальше парламентских слушаний⁷. Одновременно с этим официально признанная государственная региональная политика осуществляется различными официальными учреждениями, которые не координируют свою деятельность, к тому же недостаточно стабильны. Такие учреждения часто даже соревнуются друг с другом, например Министерство экономического развития и торговли и Министерство регионального развития.

Сложившаяся региональная политика России нацелена, главным образом, на выравнивание различий между регионами. Как отмечает П. Мыслин, анализируя развитие функций межбюджетных отношений, существующее различие между 10 наиболее финансово обеспеченными и 10 наименее обеспеченными субъектами РФ по уровню бюджетных возможностей до межбюд-

жетного выравнивания составляет 13 раз. Несмотря на достаточно устойчивое исполнение в последние годы бюджетов регионов, дифференциация в уровне бюджетной обеспеченности возрастает. Это связано с концентрацией доходов консолидированного бюджета в высокоразвитых субъектах Федерации, являющихся, как правило, регионами-донорами. Динамика доходов регионов, имеющих высокий уровень экономического потенциала, увеличивается более быстрыми темпами, чем у других субъектов РФ. Из общего прироста доходов бюджетов регионов в 2006 г. в сумме 788,8 млрд. руб. на регионы-доноры (20 регионов) приходится 454,3 млрд. руб. (58%). Поэтому возникает необходимость в горизонтальном выравнивании (регуливировании) бюджетной обеспеченности регионов (см. таблицу).

Горизонтальное выравнивание существенно изменяет ситуацию с бюджетной обеспеченностью в стране в пользу регионов с критически низким, низким и ниже среднего уровня бюджетных доходов на душу населения. В результате распределения дотаций разница в бюджетной обеспеченности 10 наименее обеспеченных и 10 наиболее обеспеченных регионов в 2008 г. сократится с 13,4 раза до выравнивания до 3,4 после выравнивания⁸.

Нетрудно заметить, что бюджетное выравнивание регионов, ставших в рыночных условиях депрессивными, становится неэффективным в силу того, что осуществляется за счет перераспределения финансовых средств регионов-лидеров, которые сами плохо справляются с конкуренцией в масштабе глобальной экономики. Сформированная в советскую эпоху командно-административная система с налаженными экономическими связями разрушилась, перестала быть замкнутой

Доля населения, проживающего в регионах с разным уровнем бюджетной обеспеченности

% к общей численности населения России

Уровень бюджетной обеспеченности, %	2007 г.		2008 г.	
	До выравнивания	После выравнивания	До выравнивания	После выравнивания
Критически низкий (до 60)	31,4	0,0	35,4	0,0
Низкий (от 60 до 70)	12,0	32,8	13,6	38,4
Ниже среднего (от 70 до 90)	16,2	26,8	11,2	21,8
Средний (от 90 до 105)	8,7	8,7	12,8	12,8
Выше среднего (от 105 до 150)	21,2	21,2	16,5	16,5
Высокий (более 150)	10,5	10,5	10,5	10,5

⁶ Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти // Регион: экономика и социология. 2004. □ 1. С. 29

⁷ Самая большая страна в мире - Россия - не имеет даже правовых основ для территориального планирования. Это то же самое, как если бы самое богатое природными ресурсами государство не имело законодательства о недрах или самая развитая транзитная держава не имела транспортного права.

и самодостаточной. Экономика России начала встраиваться в мировую систему, что породило проблемы, связанные с устаревшим экономическим и инфраструктурным пространством, также с неадекватной системой территориального разме-

⁸ Мыслин П. Развитие функций межбюджетных отношений // Экономист. 2008. □ 3. С. 75.

щения трудовых ресурсов. Поэтому представляется вполне разумным сосредоточить федеральную помощь на развитых регионах, которые со временем должны превратиться в “локомотивы роста”. В странах, имеющих большую географическую протяженность территории, экономический рост всегда “имеет прописку”: он никогда не бывает равномерно распределенным по регионам и всегда достигается за счет нескольких базовых территорий, обладающих уникальными конкурентными преимуществами, для реализации которых нужны инвестиции. Если кратко обобщить опыт Китая 1970 - 1990-х гг., Чили и Бразилии 1980 - 1990-х гг., Южной Кореи 1960 - 1980-х гг., то пространственную карту их экономического роста можно представить так:

$$\text{Рост} = \text{Первичная концентрация роста} + \\ + \text{Распространение импульсов роста.}$$

На первом этапе происходит опережающий рост ВРП нескольких базовых регионов (как правило, за счет концентрации ресурсов и инструментов развития на их территории), а значит, и некоторый рост межрегиональных различий, а затем отстающие регионы начинают встраиваться в новые цепочки добавленной стоимости, в обслуживание экономического роста лидеров, и через подобную естественную кооперацию (а не через государственный бюджет) импульсы экономического роста распространяются по всей территории страны⁹.

Согласно новой концепции совершенствования региональной политики Российской Федерации¹⁰ определены зоны опережающего экономического роста, где с учетом принципов межрегионального разделения труда прогнозируется формирование наилучших условий для развития экономической специализации для каждого конкретного региона. Эти зоны составят основу для образования территориально-производственных кластеров по производству продукции с высо-

кой добавленной стоимостью. Такие зоны появятся в Центральном федеральном округе, на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке. В Центральном федеральном округе, где чрезмерна концентрация управленческих функций, кадровых, технологических, финансовых ресурсов, необходимо стимулировать формирование новых мест размещения трудовых ресурсов с высокой транспортной доступностью, качеством жизни и инфраструктурой для ведения бизнеса. На Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке целесообразно развивать как крупные городские агломерации, так и новые территории добычи полезных ископаемых с созданием предприятий по их глубокой переработке. Предполагается, что экономическое развитие этих территорий будет происходить на условиях инновационного переоснащения производств.

Таким образом, региональная политика любого крупного государства - это компромисс между выравниванием межрегиональных различий и развитием экономического многообразия регионов, воздействием на точки роста. Для России, страны с огромной территорией и широким спектром региональных проблем, выбор модели пространственного развития во многом предопределяет будущее. Ведь сам по себе выбор соотношения между выравниванием и развитием является всего лишь “верхушкой айсберга” на фоне решения комплекса проблем территориального развития России. Смена вектора движения регионального развития неизбежно вызовет ломку всей структуры региональных отношений и потребует создания более жизнеспособной системы государственного регулирования. Поэтому представляется необходимым сместить акценты в региональном развитии. Однако такое смещение акцентов должно осуществляться с учетом всей совокупности факторов, оказывающих влияние на выбор альтернатив региональной политики в Российской Федерации.

Поступила в редакцию 09.12.2008 г.

⁹ Хлопонин А. Региональное измерение: рост и развитие // Ведомости. 2004. □ 219 (1259); <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2004/11/29/84055>.

¹⁰ Проект концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации представлен на официальном сайте Министерства регионального развития РФ, 2008 г. Режим доступа: <http://www.minregion.ru/WorkItems/ListDocs.aspx?PageID=430>.