

ПРЕДПОСЫЛКИ ВЫСОКОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ РЕГИОНОВ ФЕДЕРАТИВНОГО ГОСУДАРСТВА¹

Аннотация. Статья раскрывает проблему глубокого дисбаланса в развитии субъектов федеративного государства, начиная с противоречий в основном законе страны и заканчивая частными вопросами регионального управления. Даны оценки концептуальным вариантам территориального развития регионов Российской Федерации в направлении снижения социально-экономической дифференциации. Представлены и обоснованы взгляды на достижение оптимального уровня развития территориального субъекта через рациональное и комплексное использование территориального потенциала с учетом объективных возможностей межрегионального сотрудничества.

Ключевые слова: регион, территория, федеративное государство, социально-экономическая региональная дифференциация.

Abstract. The article discovers a problem of deep disbalance in the development of subjects of a federal state beginning with contradictions in the fundamental law of the country and finishing with frequent questions of regional management. Estimations have been given to conceptual variants of territory development of the regions of Russian Federation in the direction of reducing of socio-economic differentiation. Views on achievement of optimistic level of the development of territory subject through rational and complex use of territory potential with consideration of objective opportunities of interregional cooperation have been presented.

Keywords: region, territory, federative state, social-economic regional differences.

Федеративное устройство российского государства, сформированное со времени образования РСФСР, по прошествии советского периода и особенно в настоящее время вызывало и вызывает множество вопросов. Так, известный аналитик Вильям Смирнов отмечает, что иерархическая структура федерации, наделение тех или иных этносов, причем далеко не всех, одним из видов субъектов федерации, нарезка их границ носили во многом волюнтаристско-конъюнктурный характер, а провозглашенное конституционное право народов на самоопределение вплоть до отделения (по последней Конституции СССР 1977 г. – право союзной республики свободного выхода из СССР) – декларативный характер. Заложенные в этой политике и в советской модели федерации потенциальные этнонациональные конфликты сдерживались до тех пор, пока действовала жестко централизованная реальная структура власти – КПСС. Начавшееся в период перестройки разрушение однопартийной политико-государственной системы управления и лежавшей в ее основе идеологии в сочетании с рядом субъективных факторов в конечном итоге «взорвали советскую федерацию». По сути, советская Россия была унитарным государством. Это наряду с другими факторами послужило трансформа-

¹ Статья опубликована в рамках реализации ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг., государственный контракт № П669 от 10.08.2009 г.

ционным мотивом к преобразованию социально-экономической сущности территориальных отношений [1].

В постперестроечном законодательстве, касающемся федеративного устройства нашего государства, также много противоречий. Например, в ст. 5 Конституции РФ записано: «РФ состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – *равноправных* субъектов РФ» (п. 1). Тут же уточняется, что «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны» (п. 4). Вместе с тем во втором пункте этой статьи отмечено, что республика имеет свою конституцию, а все остальные субъекты – устав. Как видим, уже в основном законе страны наблюдаются противоречия, что позволяет высказать предположение об асимметричности российского федерализма [2].

В настоящее время регионам Российской Федерации делегировано множество полномочий для принятия важнейших решений, значимых не только в региональном, но и в общегосударственном масштабах. Тем не менее, хозяйственную деятельность многих субъектов Российской Федерации нельзя назвать успешной, большинство их остается дотационными, а состояние части из них носит депрессивный характер.

Причинами такого состояния современных регионов нашей страны выступают чрезвычайная природно-климатическая неоднородность России, особые формы пространственной организации хозяйства, осуществлявшейся в советский период, демографические различия по территории страны и др.

Например, в европейской части России (на 25 % территории) проживает около 80 % населения. При этом к югу от линии Петербург – Киров – Иркутск – Хабаровск проживает 95 % всего населения. В европейской части производится 74 % валового регионального продукта; одновременно в Сибири и на Дальнем Востоке размещены две трети мощностей добывающей промышленности [3, с. 305].

Проблема значительного перекоса в развитии регионов – не только региональная, а главным образом общегосударственная. Межбюджетные отношения между федеральным центром и регионами до сих пор несовершенны. Профессор В. В. Хоменко отмечает, что предоставление регионам финансовой поддержки ориентировано на показатель среднероссийской бюджетной обеспеченности, а не на реальные потребности регионов и населения. Отсутствие минимальных социальных стандартов не дает возможности осуществить точную оценку адекватности предусмотренных на эти цели расходов.

При этом нельзя говорить, что подобная картина наблюдается лишь в пределах российского государства. Например, европейские аналитики исходили из того основного положения, что региональная политика с самого раннего этапа своего развития в системе Европейского экономического сообщества (ЕЭС) была нацелена на поддержку слаборазвитых и депрессивных регионов стран сообщества. Эти регионы были даже классифицированы, во-первых, на регионы, отстающие в своем развитии, во-вторых, районы, характеризующиеся упадком производительных сил, в-третьих, регионы с высоким уровнем безработицы, в-четвертых, слаборазвитые сельские районы отдельных стран ЕЭС, в-пятых, регионы с малой численностью населения [4]. Перекос внимания в сторону слаборазвитых и малоперспективных террито-

рий порождает рост неудовлетворенности и стремления уйти от политики межрегионального перераспределения средств.

Углубляет проблему и то, что распределение финансовых средств в отношении регионов осуществляется без четких критериев и процедур. Формальное отношение к формированию бюджета региона, уход федерального центра от прямой ответственности за состояние на их территориях социально-экономических процессов породили ситуацию, когда в субъектах стали интенсивно развиваться внебюджетные формы финансового обеспечения реализации обязательств и полномочий региональных властей. Полулегальное внебюджетное финансирование за счет крупных предприятий ведет за собой со стороны правительства субъекта ряд неформальных мер по усилению их позиций на рынке через явные или скрытые налоговые льготы, реструктуризацию задолженности, защиту от банкротства или конкуренции и т.п. [5, с. 76–77]. Подобные меры показывают выгоду размещения на территории субъекта крупных производств. Вместе с тем становится ясным, что подобная политика ставит «льготные» предприятия на голову выше конкурирующих фирм, что противоречит антимонопольному законодательству и тормозит развитие отрасли. С другой стороны, и власти попадают в определенную зависимость от «финансирующих» субъект предприятий, которые получают возможность лоббирования своих интересов.

Нередко региональными властями организуются всевозможные бюджетные фонды для «добровольных» взносов, открываются специальные счета, на которые поступают «сверхплановые» бюджетные средства [5, с. 77]. Последствия аналогичны вышеназванным.

Существующая государственная политика в отношении регионов в условиях трансформации была направлена на выравнивание уровня развития субъектов. Однако принимаемые меры, напротив, не позволяли снизить региональную дифференциацию, а лишь углубляли ее, порождая при этом многочисленные конфликты. По словам академика А. Г. Гранберга, «процесс разделения предметов ведения, функций, полномочий между федеральной властью, субъектами федерации и местным самоуправлением пока не смог преодолеть правовую асимметрию и сопровождается нарушениями иерархии законов, вспышками сепаратизма, межэтническими конфликтами» [6, с. 262]. Невозможность достижения абсолютного равенства в развитии субъектов РФ очевидна, и объясняется она в большей степени цивилизационными, этническими различиями между регионами России, порождающими массу внутренних и внешних противоречий (в том числе на фоне «угрожающей интеграции») [7, 8].

В первом варианте проекта Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, разработанного Министерством регионального развития и одобренного Правительством РФ 30 июня 2005 г., происходит отказ от платформы выравнивания социально-экономического развития регионов, поскольку она оказалась совершенно неэффективной. В конце 1990-х гг. разрыв по объемам валового регионального продукта на душу населения между разными субъектами Российской Федерации составлял 18,9 раза и превышал различия в уровне развития стран так называемого «золотого миллиарда» и беднейших государств мира. Ситуация региональной дифференциации в России в начале 2000-х гг. только усугубилась.

В 1998 г. душевое производство ВРП в десяти наиболее экономически развитых регионах России превышало среднестатистический уровень в 2,5 раза, а в 2000-м – уже в 3,2 раза. Экономические аутсайдеры увеличили свое отставание от среднероссийских показателей с 3,3 до 3,5 раз. К 2004 г. 10–12 субъектов Федерации из 89 обеспечивали более 50 % ВВП страны. В этих же регионах сосредоточились основные инвестиции и другие ресурсы экономики. Разрыв в социально-экономической ситуации становится основным социальным противоречием, порождающим политические конфликты. При этом указано, что в контексте использованных инструментов «достигнут предел эффективности политики выравнивания». Регионы-лидеры стали терять мотивацию к развитию, а среди остальных территорий начали проявляться иждивенческие настроения. Концепция предлагает использовать принцип поляризованного (или «сфокусированного») развития, который предполагает специальную фокусировку финансовых, административно-управленческих, человеческих и других ресурсов в «опорных регионах» («полюсах», «локомотивах» роста), а также последующее распространение инновационной активности в другие регионы. В ней указано, что если территория не получила статуса опорного региона, государственная поддержка должна быть направлена в первую очередь на обеспечение равного доступа населения этой территории к бюджетным услугам, гарантирующим реализацию конституционных прав граждан.

На наш взгляд, реализация стратегии регионального развития, разработанной на базе данной Концепции, приведет к еще большей дифференциации регионов и углублению депрессивности значительных территорий. Материалы Концепции наводят на мысль о том, что Министерство регионального развития в дальнейшем допускает возможность административного объединения субъектов вокруг активно развиваемых «опорных регионов», что, может быть, и даст большой толчок к экономическому развитию отсталых территорий, но, несомненно, спровоцирует массу межэтнических и социальных конфликтов.

Факты объединения субъектов уже имели место в последнее время. Более того, имеются и результаты таких слияний. Например, профессор Е. Бухвальд показывает, что идея укрупнения регионов стала грубой альтернативой их реальному экономическому выравниванию, предлагая, по сути, действовать по «правилу Бальзамина»: «Бедные женятся на богатых, а богатые на бедных». При этом происходит лишь маскировка реальной дифференциации, появляются существенные проблемы для поглощаемых регионов, повышается конфликтогенный потенциал [9, с. 71]. Нужно отметить, что целесообразная правовая защита вливающих территорий практически отсутствует. Например, до объединения с Читинской областью Агинский Бурятский автономный округ (АБАО) был динамично развивающимся регионом, где федеральные дотации составляли всего 7 % бюджета, что значительно лучше, чем ситуация с бюджетом в Читинской области. АБАО подписал с ней соглашение, что в составе вновь образуемого Забайкальского края округ становится территорией «с особым статусом» (такой же территорией должен был стать Коми-Пермяцкий автономный округ в составе Пермского края). Однако система субрегионального управления регламентируется законодательством о местном самоуправлении, в котором о субъектах «с особым статусом» ничего не сказано [10, с. 71].

Действительно, ставить задачу выравнивания уровней развития регионов как целевую установку нельзя. Такая задача подразумевает позитивное желание, с одной стороны, поднять уровень развития отстающих территорий, с другой, – для более быстрого достижения цели – притормозить темпы роста лидирующих субъектов путем ресурсного ограничения из федерального центра в пользу первых и использование этих регионов как доноров. Качественная целевая установка должна быть поставлена иначе, а именно – достижение оптимального уровня развития каждого субъекта через рациональное и комплексное использование территориального потенциала с учетом объективных возможностей межрегионального сотрудничества. В данной ситуации ориентирами будут индивидуальные показатели развития каждого субъекта РФ, установление которых должно осуществляться на основе всестороннего изучения территориального потенциала. Использование сильных позиций регионов позволит им развиваться по единственно правильному системному пути, а не искать случайные варианты привлечения инвестиций, выживая за счет одномоментных, стихийных, изолированных друг от друга, несистемных финансовых вливаний. Последнее означает постоянный поиск любых вариантов привлечения финансовых средств. Поэтому часто у регионального правительства возникают странные, по мнению аналитиков, решения, которые в длительной перспективе могут нивелировать результат краткосрочных доходов от «случайных» инвестиционных проектов. Проблемы возникают, как правило, от того, что, назначая приоритетом исключительно экономический интерес, правительство субъекта сознательно старается не думать о возможных негативных социальных, экологических или других последствиях, которые в будущем перекроют те финансовые выгоды, которые получает субъект сегодня.

Реализация названной целевой установки автономно подтянет отсталые регионы ближе к уровню развитых за счет исключительных компетенций той территории, на которой они расположены, и эффективного управления. Вместе с тем большие мотивы для развития получают и более развитые в настоящее время региональные субъекты.

В исследованиях ученых уже появляются замечания о значительной трансформации подходов к региональному управлению. Например, как отмечает В. Кириченко, в ходе российских реформ акцент в формах и методах государственного воздействия на народнохозяйственные процессы стал заметно смещаться от отраслевого управления, господствовавшего в центральной экономике СССР, к территориальному [10, с. 26]. Под отраслевым управлением подразумевается развитие отрасли с использованием всей территории страны или ее части. Под эту отрасль возводятся предприятия, строятся дороги, распределяется рабочая сила и т.д., т.е. факторы производства разрабатываются под нужды отрасли. Территориальное управление подразумевает противоположный способ развития территории. Выявляя и используя территориальный потенциал, разрабатывается проект развития отраслей, предприятий, организаций, при этом ресурсный баланс региона существенно не нарушается.

Ранее территориальное управление применялось при осуществлении масштабных проектов: строительстве Байкало-Амурской магистрали, освоении Западно-Сибирской низменности, Братско-Илимского, Тимано-Печорского и других комплексов [3, с. 307]. В настоящее время при инициации крупного строительства, затрагивающего нередко несколько отраслей, территориаль-

ный подход также имеет место. Однако в большинстве подобных случаев субъект государства не может влиять на проектные планы и процесс их реализации, следовательно, не имеет возможности актуализировать территориальные интересы. Территориальное развитие происходит «сверху», равно как и в условиях командной экономики, поэтому потенциальная польза для конкретного региона может быть значительно ниже, чем если бы субъект принимал активное участие в проекте.

Говоря об эффективности развития государства в целом, отметим, что ее уровень зависит от существующего состояния социально-экономических отношений, которые регламентируют использование факторов производства, формирующих в свою очередь территориальный потенциал. В таком мультирегиональном государстве, как Российская Федерация, эффективность использования каждым субъектом собственного территориального потенциала и, как следствие, эффективность регионального управления зависят, с одной стороны, от спектра полномочий, предоставляемых государством, и федеральной поддержки, с другой – от умения оптимально распорядиться имеющимся территориальным потенциалом. Именно поэтому целостную социально-экономическую систему федеративного государства следует строить с учетом специфических особенностей всех его субъектов, иначе сформируется лишь подобие системы, в которой одни элементы (регионы) будут едва заметны, роль же других, напротив, будет преувеличена. Простой пример, связанный с ситуацией на нефтяном рынке, показывает, что в условиях новых социально-экономических отношений политика страны, направленная на извлечение максимальных прибылей из функционирования добывающих отраслей промышленности, привлекает в эти отрасли инвестиции и способствует их развитию. С одной стороны, это неплохо, но с другой – такие акценты тормозят развитие отраслей перерабатывающей промышленности, сельского хозяйства, делают привычным получение без особых интеллектуальных и материальных вложений колоссальных доходов. Разобрав ситуацию более детально, выясняется, что страна в значительной степени «забыла» о тех регионах, в которых нет месторождений нефти или других полезных ископаемых, отправляющихся за рубеж в сыром виде или на этапах первичной переработки. Сравнение различных субъектов показывает значительный дисбаланс в развитии между регионами, имеющими топливные запасы в недрах, и регионами, не имеющими природных стратегических резервов. В итоге сейчас мы наблюдаем ситуацию, когда определенная часть субъектов намного опережает развитие других, внутри страны возникают колоссальные диспропорции как в экономической, так и в социальной структуре общественной системы. Спустя определенное время развивающиеся сегодня благодаря природным запасам нефти и благоприятной внешнеэкономической конъюнктуре регионы могут потерять пока еще существующие резервы во многих других отраслях промышленности, продукция которых не совершенствовалась в отличие от западных аналогов. Получив в итоге новый всплеск конкуренции, можно будет ожидать неизбежного падения объемов продаж и даже банкротства предприятий перерабатывающих и сельскохозяйственных отраслей. Сравнительно отсталые регионы, не обладающие сегодня топливными запасами и не имеющие возможности достаточного инвестирования в те отрасли промышленности, которые могут развиваться в существующих природных, экономических и социальных условиях, а также при отсутствии вложений в сельское хозяй-

ство, получают определенные дотации в процессе распределения федеральных средств. Эти дотации в значительной мере расходуются на обеспечение нужд социальной сферы, поскольку собственных целевых средств недостаточно. Снижая подобными мерами социальную напряженность в обществе, власти субъектов не стремятся разрабатывать механизмы восстановления, модернизации и развития промышленности или сельского хозяйства, поскольку, во-первых, средств регионального бюджета недостаточно из-за отсутствия должных поступлений от финансовых результатов функционирования местных предприятий, во-вторых, кажется слишком опасным инвестирование в те или иные предприятия, большинство которых сегодня требует в несколько крат больше средств, чем есть возможность предоставить. Как следствие, возникает ощущение безвозвратности вложенных в восстановление регионального производства финансовых ресурсов. Кроме того, у властей из-за ограниченности инвестиционных средств существует множество сомнений, касающихся выбора направления инвестирования, а также стремлений к тому, чтобы эти направления наиболее точно отвечали предназначению, миссии региона, а значит и его возможностям с помощью тех или иных механизмов эффективно совершенствовать именно эту деятельность, сделав ее действительно результативной. Результат такого безучастия и стихийного отношения государства к рынку субъекта приводит к тому, что деятельность частных предприятий региона ограничивается наиболее простым занятием, требующим минимума ресурсов и обеспечивающим нормативную или меньшую прибыль в короткие сроки с ограниченными рисками. Как правило, это торговля и узкий спектр услуг. При этом производственный потенциал территории не развивается, а существующие производства постепенно сокращаются. Эти примеры показывают несовершенство существующих в настоящее время социально-экономических отношений, их полярность, нацеленность на краткосрочные результаты. Поскольку они все еще носят трансформационный характер, необходимо принятие серьезных концептуальных мер по принципиальным позициям в области социально-экономических отношений, регламентирующих как общегосударственное управление производительными силами, так и региональное функционирование в тесной и конструктивной связи с федеральным центром.

Список литературы

1. **Васин, С. М.** Трансформация социально-экономической системы региона / С. М. Васин. – Пенза : ПГПУ, 2005. – 404 с.
2. Конституция Российской Федерации. Принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.
3. **Хасбулатов, О. Р.** Развитые страны: центры и периферия. Опыт региональной экономической политики / О. Р. Хасбулатов. – М. : Экономика, 2009. – 335 с.
4. European Union Economics // A Comparative Study, edited by Frans Somers. 3rd edition. International Business School, Hanzehogeschool, Groningen. – Addison Wesley Longman Limited, 1998. – P. 23–24.
5. Федерализм в России и в мире / под ред. Р. С. Хакимова, Б. Л. Железнова. – Казань : Казанский институт федерализма, 2004. – 168 с.
6. **Гранберг, А. Г.** Основы региональной экономики / А. Г. Гранберг. – М. : ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.
7. **Губина, А.** Дифференциация регионов как угроза их интеграции / А. Губина // Экономист. – 2007. – № 7. – С. 78–82.

8. **Орехова, Е. А.** Усиление неоднородности экономического пространства России / Е. А. Орехова // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 9 (66). – С. 11–16.
9. **Бухвальд, Е.** Российский федерализм на критическом рубеже развития / Е. Бухвальд // Вопросы экономики. – 2008. – № 9. – С. 70–83.
10. **Кириченко, В.** Уточнение ориентиров экономических реформ / В. Кириченко // Экономист. – 2000. – № 7. – С. 22–28.

Васин Сергей Михайлович

доктор экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой менеджмента
и экономических теорий, проректор
по научной работе, Пензенский
государственный педагогический
университет им. В. Г. Белинского

E-mail: pspu-met@mail.ru

Vasin Sergey Mikhaylovich

Doctor of economic sciences, associate
professor, head of sub-department
of management and economics,
vice-rector for research,
Penza State Pedagogical University
named after V. G. Belinsky

Бычков Александр Дмитриевич

аспирант, Пензенский государственный
педагогический университет
им. В. Г. Белинского

E-mail: pspu-met@mail.ru

Bichkov Alexander Dmitrievich

Postgraduate student,
Penza State Pedagogical University
named after V. G. Belinsky

УДК 332.142.2

Васин, С. М.

Предпосылки высокой социально-экономической дифференциации регионов федеративного государства / С. М. Васин, А. Д. Бычков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2010. – № 1 (13). – С. 159–166.