

Политические отношения и управление регионом.

А.И. Фисенко

Тенденции развития и социально-экономические проблемы реализации региональной политики в России

Tendencies of development and socio-economic problems of Russian regional policy realization

В статье рассматриваются состояние и тенденции развития современной региональной политики в России, проблемы её практической реализации и основные факторы, существенно влияющие на современные темпы, пропорции и направления социально-экономического развития регионов РФ. К последним, в частности, можно, на наш взгляд, отнести неравномерность социально-экономического развития регионов страны, дальнейшую концентрацию финансового капитала в федеральном центре, рентный характер экономики страны, приоритет политических решений перед экономическими и др.



The article elaborates present condition and tendencies of development of Russian regional policy, its problems in practical realization and the main factors influence the rate, proportions and vectors of Russian regions' socio-economic development. The latter can be described as unevenness of the development, further finance capital placing in central regions, rent type of the country's economy, priority of political decisions to economic ones, etc.

Анализ эффективности территориальной политики России и результативности регулирующих воздействий государства неоднократно являлся объектом исследований регионалистов, в частности, специалистов из гг. Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Новосибирска, Хабаровска, Владивостока и др.

Не повторяя основные выводы этих работ, остановимся только на одном аспекте – официальных целевых ориентирах регионального, или, как сейчас принято (или модно) говорить, пространственного развития. Предлагаем рассмотреть их с точки зрения допускаемых искажений в системе государственного регулирования, вызванных синхронным (правда, иногда асимметричным) влиянием внутренних и внешних факторов регионального развития.

Рассмотрение основных документов, определяющих региональный аспект политики федерального центра, позволяет определить смещение целевых ориентиров такой политики. Так, если еще в 2004 – 2005 гг. декларировались цели, свидетельствующие о приоритетности решения *проблемы выравнивания социально-экономического развития субъектов РФ*, то впоследствии, начиная примерно с 2006 – 2007 гг., заявленные цели качественно трансформировались. Основной целью становится "не столько

выравнивание социально-экономического развития и благосостояния регионов, сколько *обеспечение единства экономического пространства и создание условий для добросовестной конкуренции между регионами и муниципальными образованиями за привлечение ресурсов* [федерального центра. – А.Ф.]¹.

Важно, на наш взгляд, отметить, что кардинально изменились не только цели, задачи и инструменты региональной политики, но и ее теоретическое и методическое обоснование. Так, в частности, в "Концепции стратегии социально-экономического развития регионов РФ" ² (далее – Концепция) был предложен новый принцип так называемого "полюризованного развития", предполагающий фокусировку ресурсов в "опорных регионах" ("регионах-локомотивах", "регионах роста") с целью их опережающего экономического развития с последующим распространением активности на другие территории.

Однако до настоящего времени, насколько нам известно, этот документ не утверждён Государственной думой РФ и даже не рассмотрен ею в первом чтении. Вместе с тем, как нам представляется, именно в нем в наиболее концентрированном виде позиционируются концептуальные основы новой региональной политики, находящие свое отражение в практике регулирования территориального развития РФ.

Следует отметить, что новые стратегические цели и задачи, направленные на формирование конкурентоспособных регионов РФ в глобальной экономике, полностью отвечают общепризнанным в мире т.н. "развитых экономик" требованиям теории и практики государственного регулирования. Вместе с тем, внутренние особенности социально-экономического развития РФ не в полной мере им соответствуют. В результате несовпадения естественно протекающих социально-экономических процессов с регулируемыми усилиями государства возникает вероятность увеличения количества точек бифуркации. Это определяет несомненную актуальность выделения особенностей, затрудняющих реализацию любой, в том числе и т.н. "новой" региональной политики.

На наш взгляд, главным источником дестабилизирующих факторов является в этом случае несформированность ряда критерийных характеристик современной российской экономики, в т.ч. связанных с производством технически сложных, конкурентоспособных товаров массового спроса; оценкой качества и уровня жизни и самосознания россиян; естественно сложившимися предпосылками и активными процессами образования "сетевых" регионов; расширением административных прав и бюджетно-финансовых возможностей регионов и т.д.

Полагаем, что к основным факторам, существенно влияющим на современные темпы, пропорции и направления социаль-

¹ Программа социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2005-2008 гг.) // <http://region.adm.nov.ru/docs.nsf/c87746e8abcfa215432566f00021f4ae/f0b6489ce176f19bc3256fbf002c435d>.

² Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации // <http://www.regionalistica.ru/library/minregion.php>.

но-экономического развития регионов РФ и ставящим под сомнение некоторые выдвинутые выше "новые" подходы, можно отнести следующие.

Первый фактор. Крайняя неравномерность социально-экономического развития субъектов РФ. Проблема, по нашему мнению, состоит даже не в том, что факт крайней неравномерности регионального развития в полной мере не учитывается при государственном регулировании, а в том, что согласно основополагающей идее Концепции регионы-"локомотивы" обеспечат развитие других территорий, неспособных пока на самостоятельный экономический рост. Фактически проблема межрегиональной дифференциации перекладывается на силы саморегулирования, основанные на активизации процессов регионализации.

В Концепции установка мультипликативного влияния регионов-"локомотивов" на другие территории принимается как аксиома. Поэтому можно только предположить, что истоки этой идеи состоят в механическом перенесении ряда предпосылок экономической теории на концептуальные основы новой региональной политики без учета фактического неравноправия субъектов и специфики внутренних территориальных факторов. Отметим в связи с этим, что в экономической теории равенство партнеров межрегиональных взаимодействий в условиях регионализации предполагается как одно из важнейших условий такой работы. Именно этот фактор позволяет рассматривать ее как процесс, ведущий к сглаживанию региональных отличий.

Специфика действия внутренних факторов приводит, на наш взгляд, к следующим последствиям регионализации.

Во-первых, если регион-"локомотив" связан с "отстающим" регионом, то это ведет к дальнейшей деградации "отсталого" соседа. Примеров, подтверждающих "вытягивание" всех видов ресурсов из "отстающих" регионов в относительно благополучные, можно привести достаточно много. Например, въезд в Москву за 2000-2006 гг. составил около 270 тыс. чел. (с областью 412 тыс. чел.), в Санкт-Петербург – 82 тыс. чел. (с областью – примерно 100 тыс. чел.), что резко расширило список регионов, отдающих население. Это не только регионы Севера, Сибири и Дальнего Востока, но и большинство субъектов Центрального (отдают население 11 из 18 регионов), Южного (9 из 13) и Приволжского (10 из 14) федеральных округов.

Во-вторых, регион-"локомотив" оказывает незначительное влияние на развитие монопрофильного региона, поскольку экономика большинства монопрофильных регионов основана преимущественно на добыче и первичной переработке минеральных ресурсов, что подразумевает их ориентацию, прежде всего, на внешнеэкономические связи.

В-третьих, только при относительном равенстве и обоюдной заинтересованности партнеров межрегиональных взаимодействий регионализация приводит к уменьшению отличий.

Следовательно, воздействие трансграничных взаимодействий на межрегиональную дифференциацию неоднозначно и зависит от социально-экономической специфики каждого субъекта

РФ.

Наличие большого количества "отстающих" регионов (в 2006 г. 21 субъект Федерации характеризовался более высокой бюджетной обеспеченностью, чем в среднем по стране, остальные 69 – более низкой) и регионов с монопрофильной экономикой (25% всех субъектов РФ) определяют в связи с этим весьма спорный характер высказанной специалистами идеи, заключающейся в том, что точечное восстановление воспроизводства в наиболее благополучных регионах в условиях высокой дифференциации в перспективе обеспечит устойчивое развитие "отстающих". В связи с этим можно предположить, что отсутствие активности в развитии большинства субъектов РФ, скорее всего, отрицательно скажется и на регионах "роста" в связи с неизбежной ориентацией произведенной в них продукции, в первую очередь, на внутренний рынок.

Второй фактор. Тенденция дальнейшей концентрации финансового и властного потенциала в федеральном центре. В исследованиях современной специфики межбюджетных отношений четко прослеживается стратегия централизации налоговых доходов на федеральном уровне, усиление развития процесса дифференциации бюджетной обеспеченности субъектов РФ, обострение их финансовых проблем, повышение финансовой зависимости от федерального центра и т.д. Для иллюстрации последнего утверждения достаточно привести хотя бы такой факт, что сегодня в Москве и Московской области обращается свыше 82% всех финансовых средств и кредитных ресурсов Российской Федерации, а об усилении политической зависимости регионов от центра свидетельствует целый ряд факторов. Это, в частности, отмена избрания высшего должностного лица субъекта РФ; установление конституционно-правовой ответственности законодательного (представительного) органа субъекта РФ в виде его роспуска в случае ненаделения кандидатуры Президента на высшее должностное лицо субъекта полномочиями после двух-трехкратного рассмотрения; лишение возможности законодательного (представительного) органа субъекта РФ отправить руководителя субъекта в отставку; законодательные инициативы, касающиеся ограничения самостоятельности регионов по критерию дотационности и т.д. Как мы считаем, все эти факты существенно ограничивают возможности саморазвития и влияния на принятие властных решений для большинства субъектов, что находится в противоречии с концептуальной установкой новой политики на силы саморазвития и саморегулирования для регионов, не признанных "локомотивами".

Помимо изначальной конфликтности ситуации, порождаемой неравными возможностями субъектов, отметим и другую проблему. Нам представляется, что централизация решений в условиях чрезвычайного разнообразия экономической специализации субъектов РФ приводит к нарастанию отрицательных непрогнозируемых процессов в связи со сложностью учета последствий принимаемых решений.

Например, лоббирование интересов "автомобильных" регио-

нов в 2004 – 2005 гг. инициировало манипуляцию ведомственными инструкциями, которая привела к увеличению платежей на ввоз в страну подержанных японских автомобилей. Лозунги массовых акций протеста, отражающих настроения большей части жителей Дальнего Востока и Сибири, показывают нарастание, если можно так сказать, региональных сепаратистских настроений. Такую реакцию регионов можно рассматривать как следствие недоучета правительством зависимости экономики этих территорий от особенностей их внешнеэкономических связей, в частности, от поставок подержанных автомобилей.

Между тем, согласно расчетам аналитиков, например, только один г. Владивосток от ввоза иномарок дает в бюджет страны (данные 2006 г.) более 20 млрд. руб. Во Владивостоке население, занимающееся ввозом и обслуживанием этих автомобилей, составляет около 142 тыс. чел. (при подсчёте учтены лица, получающие не менее 50% дохода от данного вида деятельности)¹.

Отметим также и косвенное влияние этого вида деятельности на развитие одного из приоритетных направлений, выделенных в общенациональной и региональной политике, – транспортных коммуникаций, в частности железнодорожного транспорта. Согласно оценкам экспертов, потери железнодорожного транспорта в случае дальнейшего увеличения таможенных платежей на японские автомобили и связанное с этим падение объёмов железнодорожных перевозок, составят порядка 3,6 млрд. руб.²

При условии, что в регионах, расположенных на этих территориях, формирования "локомотивов" не предусматривается, реализация возможности саморазвития существенно ограничится в случае дальнейшего продвижения интересов субъектов РФ, ориентированных на автомобилестроение. Таким образом, явные противоречия регионов основаны именно на потенциальной возможности выбора той или иной политики на государственном уровне (в нашем случае – политики в области автомобилестроения). Иными словами, сегодня реальная региональная политика не соответствует либерально-рыночным основаниям концепции поляризованного развития.

Третий фактор – это рентный доход (от использования земли, природных ресурсов, магистральных газопроводов, связи и т.д.), который составляет основу экономики регионов РФ. Согласно данным покойного акад. Д. Львова, на долю ренты в начале 2002 г. приходилось 75% общего дохода РФ³.

Отметим в связи с этим тенденцию закрепления сырьевой специализации страны. Так, например, если в 2003 г. в структуре ВВП добыча полезных ископаемых занимала 6,6%, то в 2005 г. – уже 10,5%. Обращает на себя внимание и нарастание проблем в развитии системы науки и высшей школы страны – основы раз-

¹ Аналитическая записка о значении импорта автомобилей для экономики и жителей г. Владивостока / <http://www.kuzbassfm.ru/forum/232/>.

² См. там же.

³ Львов Д. Мы плохо работаем потому, что плохо живем // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 3. – С. 24-26.

вития экономики знаний¹.

В связи с этим можно предположить, что именно в рентном характере экономики заключается основное противоречие и ограничение движения регионов в информационное общество – усваиваемые обществом элементы, характерные для пятого (инновационно-информационного) цикла, не складываются в целостную систему, поскольку добывающая специализация страны формирует управление, латентно защищающее интересы "рентодающего" капитала и зависимых от этого капитала управленцев. Этим противоречием можно объяснить несовпадение целей и задач новой либеральной региональной политики и нелиберальной системы действующего государственного регионального регулирования.

О слабом развитии либеральных основ рыночных отношений свидетельствует не только отмеченная выше тенденция концентрации финансового и властного капитала в федеральном центре в ущерб региональным интересам. Также обращает на себя внимание и избыточное, как нам представляется, присутствие государства в таких традиционно конкурентных областях, как банковский сектор, страховой рынок, транспорт и машиностроение (проявляющихся, например, в большом количестве т.н. кэптивных структур корпораций с преобладающей долей государства) и т.д. В результате закрепляется негативная и знакомая всем нам системная черта – экономика дефицита, характерная для этих секторов.

Возникающая при этом асинхронизация декларированных целей регулирования с практикой их реализации может привести не только к нарастанию дестабилизационных процессов, но и к организации так называемых регионов-"пылесосов" (а не конкурентоспособных регионов-наполнителей бюджета), инновационная активность которых будет зависеть от эксплуатации других (в первую очередь, добывающих) субъектов РФ. Об уже сложившихся предпосылках этого варианта развития ряда субъектов Российской Федерации свидетельствует следующий парадокс: если в развитых странах источником сепаратистских настроений выступают, как правило, регионы-"локомотивы" (например, Калифорния и Нью-Йорк в США, Квебек в Канаде, Страна Басков и Каталония в Испании, Корсика во Франции и др.), то в России ситуация обратная – это не только благополучные, но и дотационные регионы (прежде всего, Дальний Восток – и в первую очередь, Приморье, Сахалин, а также анклав Калининградской области, включая г. Калининград; в недавнем прошлом – это Свердловская, Пермская и Тюменская области).

Другой пример. Исследования специфики развития межрегиональной дифференциации позволяют установить фактически колониальный характер использования практически всех регионов Дальнего Востока и Севера РФ. Так, например, при более

¹ Самарина В.П., Скуфьина Т.П., Баранов С.В. Перспективы развития науки и высшей школы в свете последних изменений, внесенных Высшей аттестационной комиссией // ЭКО (экономика и организация промышленного производства). – 2007. – №2. – С.13-28.

высоких экономических показателях эти субъекты стабильно демонстрируют либо худшие, либо аналогичные социальные показатели в сравнении с расположенными регионами южнее их. Кроме того, стабильным является и проявление здесь более высокого уровня межрегиональной дифференциации по большинству базовых показателей¹.

Четвёртый фактор. Превалирующее (а чаще всего – и определяющее) значение политики и политических (в т.ч. геополитических) целей перед экономическими и социально-экономическими. Ленинское выражение "политика есть концентрированное выражение экономики" пока ещё не стало (можно только предположить – становится) ни по содержанию, ни по форме ориентиром в деятельности как правительственных, так и предпринимательских структур. Можно, очевидно, спорить о справедливости приведённого высказывания, однако нужно признать, что его "человеческая" составляющая остаётся, как и прежде (для России, где человек и человеческая жизнь ценились всегда низко по сравнению с другими, так сказать, "опредмеченными" ценностями, это весьма характерно), если не на последнем, то, во всяком случае, далеко не на первом месте.

Публично декларируемые и поддерживаемые формирующейся "новой идеологией" рынка "общечеловеческие ценности" на деле оборачиваются только в лучшем случае пожеланием их реализации, а если и реализуются, то опять же преимущественно (или только) в политических целях (достаточно вспомнить последние события, связанные, например, с ростом цен на бензин и дизельное топливо, "более точным регулированием" таможенных тарифов, крахом деятельности авиакомпании "Эйр-Юнион" и др.). Ими пользуются, как правило, не только и не столько "простые" граждане страны, сколько конкретные (руководящие) должностные лица, крупные и крупнейшие предприниматели ("у нас олигархов нет") и компании, финансовые и экономические "элиты", политические партии, часть "гламурной" интеллигенции, "приближенной" к власти и др. (в лучшем случае – общественные движения и организации). В результате – разрыв и отрыв провозглашённых ценностей и целей от реальной, повседневной жизни с вечными показухой и разбитыми дорогами, столетней забитостью и несправедливостью, всесилием и бессилием постоянно поносимой власти, коррупционными "всероссийскими" и "местечковыми" скандалами и угодными власти "разоблачениями", обещанием "сказочных" перспектив лучшей жизни, "новыми горизонтами (рубежами, показателями-ориентирами)", "дураками-руководителями" и т.д. и т.п. Как итог – усугубляющаяся пропасть не только между людьми (по оценкам – около 5% населения страны владеет более чем 60% национального богатства и контролирует до 80% финансовых потоков), но и городами, населёнными пунктами, территориями и регионами страны. С одной

¹ Баранов С.В., Скуфьина Т.П. Статистический анализ дифференциации регионов зоны Севера в общероссийском контексте // Вопросы статистики. – 2005. – № 11. – С. 35-46.

стороны – бурный и "завораживающий" экономический рост, "европеизация" ("американизация") и приобщение к "самым высоким мировым жизненным стандартам" (для подавляющего меньшинства населения страны), с другой – рост депрессивных и застойных регионов, очередное разочарование, опустошенность, беспросветная нищета, "невезуха" и попытки протеста.

Отсутствие (или боязнь принятия) необходимых – именно здесь-то они и нужны (!) – внутривластных и внутриэкономических (возможно, не для всех "удобных") решений как раз и ведёт к социальной (а за ней – и к экономической, духовной и т.п.) апатии, оглядыванию на "за рубеж", желанию уехать из "этой страны", а в случае невозможности – "построить" нечто своё и для себя в "отдельно взятом домохозяйстве". Так или иначе, речь идёт о развитии центробежных тенденций, торпедирующих или саботирующих как решения государственных федеральных, так и решения местных органов власти. Остающиеся в распоряжении государства административные ресурсы (административные "перестройки", "реорганизация" и перестановки, военные и милицейские акции) чаще всего уже не срабатывают или дают временный, да и то неоднозначный, а иногда и прямо противоположный эффект.

Очевидными решениями, способствующим частичному снятию угрозы дестабилизации территориального (и в целом – государственного) развития, являются поиск оптимального соотношения между эффективным развитием регионов-"локомотивов" и интересами большинства регионов РФ, поиск возможности формирования точек роста не только в благополучных, но и в проблемных субъектах Российской Федерации. При этом, как нам представляется, общий вектор их развития должен быть направлен, скорее, на преодоление условий, закрепляющих "недооформленность" индустриальных и постиндустриальных начал российской экономики, чем на организацию отдельных процессов, соответствующих тенденциям информационного общества. А для этого важна большая динамичность и масштабность изменений в сфере взаимоотношений "регион – центр" на основе формирования демократического механизма координации и согласования интересов всех субъектов регионального развития. Это, на наш взгляд, проблема, над которой ещё предстоит немало поработать, которую необходимо не раз обсудить на разных уровнях теоретического и практического поиска. Это дело долгих лет и "духовного преодоления".

