Табакаев П.В.

Государственное регулирование регионального развития России: смена приоритетов

В статье дан анализ межрегиональной дифференциации регионов России, рассмотрены ее положительные и отрицательные стороны. Представлены результаты периодизации региональной политики России с начала 90-х годов в контексте изменений государственного регулирования регионального развития. Основные выводы и положения работы могут быть рекомендованы в качестве базы для конкретизации анализа стратегий государственного регулирования экономики на региональном уровне.

Неоднозначность государственного регулирования российской экономики в совокупности с масштабными изменениями, осуществленными в сжатые сроки в условиях несбалансированного развития на протяжении последнего десятилетия требуют проведение сильной государственной региональной политики, направленной на сокращение чрезмерной дифференциации уровней социально-экономического развития регионов.

Российская Федерация включает в себя целый ряд регионов, каждый из которых имеет свою специфику. Исторически сложившиеся различия в их экономическом развитии оказывают значительное влияние на государственное устройство, структуру и эффективность экономики, стратегию и тактику институциональных преобразований, социально- экономическую политику.

В настоящее время разрыв в социально-экономическом положении регионов России характеризуется существенными отклонениями, например:

- по уровню денежных доходов на душу населения — в 10 раз между Усть-Ордынским Бурятским автономным округом и Москвой (по данным Федеральной службы государственной статистики за август 2006 г.);
- по объему валового регионального продукта на душу населения – в 46 раз между Тюменской областью и Республикой Ингушетия (по данным Федеральной службы государственной статистики за 2004 г.).

Наличие межрегиональных различий в определенных пределах имеет позитивный характер, поскольку они побуждают отстающие регионы к поиску путей наращивания своих конкурентных преимуществ. Однако при достижении определенной величины диспаритет создает серьезные проблемы. Как показывает мировой опыт, по мере роста межрегиональных различий в странах усиливается социальная напряженность, обостряются противоречия между центром и регионами, порождаются центробежные тенденции. Диспропорции усиливают социальную и политическую напряженность, понижают авторитет власти, снижают инвестиционную привлекательность и конкурентоспособность экономики страны в целом, сокращают емкость национального рынка.

Иными словами, размеры межрегиональных различий являются своего рода отражением величины ареала неконкурентоспособной экономики на на-

циональном рыночном пространстве. Результативность борьбы с ними в рыночных условиях обусловлена финансовыми возможностями стран. При этом — чем выше уровень развития страны — тем ниже приемлемый для общества уровень диспропорций.

Хотя региональные диспропорции в принципе неизбежны, наличие межрегиональных различий в определенных 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, результативность борьбы с которым обусловлена реальными финансовыми возможностями государств. При этом, чем выше уровень развития страны, тем ниже приемлемый для общества уровень межрегиональных диспропорций.

Поэтому наличие существенных различий в социально-экономическом развитии регионов представляет опасность для любой страны. Сокращение уровня региональной дифференциации создает благоприятные условия для развития внутреннего рынка, оптимизации социально - экономических преобразований, укрепления единства государственного усторойства, в то время как усиление различий затрудняет проведение единой политики социально - экономических преобразований и формирование общенационального рынка, увеличивает опасность возникновения региональных кризисов и межрегиональных конфликтов, дезинтеграции национальной экономики и ослабления целостности общества и государства.

Существенные межрегиональные диспропорции должны устраняться инструментами государственного регулирования, так как пространственная сбалансированность национальной экономики напрямую связана с активной ролью государства. Такие проблемы территорий, как развитие инфраструктуры, занятость, расселение являются классической областью так называемых провалов рынка или внешних эффектов (экстерналий), корректируемых целенаправленной региональной политикой.

Если в условиях административно-командной системы управления проблемы социально-экономического обоснования региональной политики решали исходя их теории единого народнохозяйственного комплекса, то после 90-х годов в формировании региональной политики России можно выделить четыре кардинально отличающихся друг от друга периода.

Региональная политика в первый период (1993-1997 гг.) сводилась к децентрализации, которая рассматривалась как часть процесса экономической и политической либерализации с предоставлением отдельным регионам налоговых и бюджетных льгот. Последние обладали мощным экономическим (ресурсным) потенциалом и минимально зависели от перечислений из федерального бюджета. Например, в соответствии с подписанным 15 февраля 1994 года Соглашением между Правительствами Российской Федерации и Республикой Татарстан о бюджетных взаимоотношениях, исходя из необходимости финансового обеспечения социально - экономического развития,

эффективного использования природного и экономического потенциала, восстановления природных ресурсов и защиты окружающей среды Республика Татарстан оставляла в своем бюджете порядка 75% всех налогов и платежей, собираемых на своей территории.

В 1998 г. федеральная власть попыталась внести кардинальные изменения в отношения с регионами: началась борьба с региональным льготами, был прекращен процесс заключения договоров о разделении полномочий и предметов ведения, в парламент был внесен ряд законов, регулирующих разделение функций между федеральными и региональными органами власти. Целью региональной политики было объявлено выравнивание уровня социально-экономического развития регионов, однако фактическое содержание государственных мер по регулированию ситуации в регионах диктовалось сложной политической и экономической ситуацией того периода.

На третьем этапе (2000-2005 гг.) практика "выравнивания" основывалась на разделении пяти фондов федерального бюджета.

1. Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Федерации: образуется в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов и распределяется между регионами в соответствии с утвержденной методикой. Определение его объема на очередной финансовый год происходит путем индексации объема фонда в текущем году на прогнозируемый уровень инфляции, измеряемый индексом потребительских цен.

2. Федеральный фонд софинансирования социальных расходов: создается в целях финансирования субъектами федерации в полном объеме расходов, отнесенных к их приоритетным расходным обязательствам. Распределение средств из этого фонда предусматривается на субсидии по частичному возмещению расходов бюджетов субъектов по осуществлению мер социальной поддержки ветеранов труда и тружеников тыла, выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, обеспечению социальной поддержки репрессированным лицам и т. д. Он формируется в зависимости от численности соответствующих категорий граждан с учетом уровня бюджетной обеспеченности субъектов после распределения средств из фонда финансовой поддержки регионов.

3. Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов: формируется для реализации программ реформирования региональных и муниципальных финансов, погашения и обслуживания долговых обязательств, развития социальной инфраструктуры, реализацию социально значимых мероприятий и проектов. Субсидии из фонда предоставляются на основе конкурсного отбора, двумя частями в течение двух лет (по итогам выполнения соответствующих этапов реализации программ реформирования региональных и муниципальных финансов).

4. Федеральный фонд регионального развития: предусмотрен для оказания финансовой поддержки территориальных бюджетов в связи с изменением налогового и бюджетного законодательства в форме дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов федерации.

5. Федеральный фонд компенсаций: образуется в целях финансового обеспечения полномочий, делегируемых для исполнения органам государственной власти субъектов федерации и органам местного самоуправления.

Именно в этот период была принята целевая программа "Сокращения различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации". Однако привлекает внимание тот факт, что, например, в федеральном бюджете на 2004 г. доля Фонда регионального развития (ФРР) в общей сумме финансовой помощи регионам составляет только 14,2%, а по отношению к прогнозируемому ВВП — всего лишь 0,17%. Причем средства ФРР далеко не полностью направляются на развитие проблемных территорий. Так, 18,6 млрд. руб. выделяется Татарстану и Башкортостану — отнюдь не самым отсталым или депрессивным регионам (73,8% средств ФРР). Смысл этой финансовой поддержки иной — это финансовая компенсация за отказ от прежних особых бюджетно-налоговых условий. На четыре федеральные целевые программы по "стратегическим" регионам (Калининградская область, Юг России, Дальний Восток и Забайкалье, Курильские острова) выделяется 3,9 млрд. руб. (15,5%) и, наконец, на федеральную целевую программу "Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации" — только 2,7 млрд. руб. (10,7% средств ФРР; 0,02 % ВВП) [1].

В июне 2005 г. Министерство регионального развития представило Правительству страны новую "Концепцию стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации", в которой упор уже делается на дифференцированное развитие регионов, фактическое закрепление их роли в экономике России и территориальной структуре хозяйства. Речь в Концепции идет, прежде всего, о приоритетном развитии регионов двух типов - "опорных" и "полюсов роста". Первые - это наиболее крупные, экономически развитые регионы России. Вторые - динамично развивающиеся средние и небольшие регионы. Предусматривается, что государственная поддержка будет оказываться, в первую очередь, для стимулирования именно таких регионов.

В таком контексте особо интересен подход государственной региональной политике, применяемый в Китае. Последний предусматривает приоритетную поддержку одного или нескольких выделенных регионов, имеющих наиболее высокий экономический и инвестиционный потенциал, в ущерб другим регионам. Это позволяет обеспечить приток инвестиций в выделенные регионы страны, которые используются в качестве "локомотива" для ускоренного развития всей экономики. В свою очередь, общий экономический рост приводит к постепенному подъему экономики отсталых регионов. Это обеспечивает опережающий рост экономики страны, но усиливает имущественное и социальное расслоение населения, живущего в различных регионах.

Пока четко не обозначены регионы, относящиеся к той или иной группе. По предложению Марченко Г.В. и Мачульской О.В. можно воспользоваться рейтингом инвестиционной привлекательности регионов России, еже-

годно подготавливаемым журналом «Экперт»[2]. Последний в интегральном виде концентрирует и оценивает количество и качество социально-экономического, политического и экологического развития регионов. На основании результатов рейтинга предлагается разделить российские регионы для целей региональной политики на семь типов »[3].

Первые три типа – регионы – " локомотивы", "опорные регионы" и "полюса роста" объединяет наличие высокого инвестиционного потенциала и значительных внутренних ресурсов развития, позволяющих им достаточно устойчиво развиваться без существенной поддержки федерального центра.

Регионы – "точки роста" – небольшие по численности населения и экономической мощи, отличающиеся низким инвестиционным риском. В отличие от "полюсов роста" эти регионы имеют ограниченные перспективы экономического роста и уже через 10-15 лет достигают своего "потолка", когда даже высокая инвестиционная привлекательность не в состоянии "притянуть" дополнительные инвестиции вследствие ограниченности трудовых, территориальных, водных и других ресурсов.

К "проблемным" относятся регионы, обладающие не до конца использованными ресурсами роста вследствие худшего инвестиционного климата и недостатка инвестиций. При повышении инвестиционной привлекательности наиболее крупные из них могут стать "полюсами", а небольшие — "точками" роста.

Наиболее многочисленную группу составляют регионы "с неопределившимися перспективами", судьба которых зависит от профессионализма управления региональных властей.

Наконец, последнюю группу — "особого внимания" составили регионы с наиболее высоким инвестиционным риском и небольшим потенциалом, не имеющие в настоящее время реальных экономических и политических предпосылок для перехода в другие категории. По-видимому, регионы последней группы, часть "проблемных" регионов и отдельные регионы, которые так и не смогут "определиться" следует рассматривать как кандидаты на присоединение к регионам первых трех групп.

В итоге становится очевидным, что Россия по масштабу разнообразия уровней развития ее регионов не может иметь простой, единой региональной политики — стартовые уровни, характер региональных институтов разные — разными должны быть и цели и инструменты государственного регулирования. Именно этим можно объяснить столь кардинальную смену приоритетов регионального развития на протяжении последнего десятилетия.

Литература:

1. Гранберг А. Г. Региональная экономика и региональная наука в России: десять лет спустя. // Регион: экономика и социология. – 2004, № 1.

2. Инвестиционный рейтинг регионов России 2004-2005 гг. // http://www.raexpert.ru/ratings/regions/

3.Марченко Г., Мачульская О. Инструмент новой региональной политики. // http://www.raexpert.ru/ratings/regions/2005/part4/