

Л. А. Капустян
К вопросу о региональной политике

На современном этапе развития российского государства практически всем уже ясно, что без учета территориальных особенностей, интересов и возможностей регионов нельзя управлять процессами социально-экономического развития страны.

Хотя в 1996 г. вышел Указ Президента РФ, утвердивший «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», само понятие, сущность, содержание и основные задачи региональной политики в теоретическом и правовом аспекте до сих пор четко не определены [1]. Это не способствует ясности в таких вопросах государственной политики, как учет региональных проблем в программах деятельности органов власти и управления Российской Федерации и ее субъектов, и означает, что вся государственная политика лишена реальных оснований, так как в условиях России программы, ориентированные лишь на макроэкономические процессы, в большинстве регионов обречены на провал. Поэтому прежде всего необходимо определить сущность и содержание региональной политики, подвести под нее соответствующую нормативную базу.

По оценкам экспертов, почти 15% федерального бюджета прямо тратится на решение региональных проблем: выравнивание бюджетной обеспеченности, помощь ареалам угледобывающей промышленности, «северный завоз», финансирование федеральных целевых программ развития регионов и т.д. Но все эти траты не увязаны в единую систему. Они направлены преимущественно на решение текущих проблем, устранение последствий, а не фундаментальных причин, породивших региональные проблемы.

В систему государственного управления в качестве ее важнейшего компонента должна быть включена четко сформулированная, эффективная и понятная населению региональная политика.

В СССР в условиях централизованной системы управления региональная политика в основном ассоциировалась с глобальными задачами размещения производительных сил и была связана с приоритетным развитием союзных республик. Следует отметить, что офи-

циальное понятие «региональная политика» в государственных документах, как правило, не употреблялось, чаще всего использовался термин «размещение производительных сил». Региональная политика в том виде, как она осуществляется в странах с рыночной экономикой, отсутствовала.

В Российской Федерации уже в первый год проведения рыночных реформ региональная политика стала важной функцией федерального правительства. Можно говорить о сильной, но нерезультативной региональной политике федерального правительства. В первой программе правительства РФ – программе углубления экономических реформ – существовал особый раздел, посвященный региональным проблемам. В последующих среднесрочных программах правительства, принятых в 1993, 1995, 1997 гг., также имелись разделы, посвященные проблемам региональной политики.

Вопросами региональной политики прямо или косвенно занимаются все основные структуры федеральной власти – администрация Президента РФ, обе палаты Федерального Собрания, Министерство экономики и др. Более того, в 1994 г. было создано Министерство по делам национальностей и региональной политики, которое в дальнейшем было много раз реформировано. Однако в настоящее время нет специального федерального органа исполнительной власти, занимающегося вопросами региональной политики.

По определению, данному в Указе Президента РФ 1996 г., «под региональной политикой понимается система целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также механизм их реализации». В этом же документе в общей постановке определены цели этой политики:

- обеспечение экономических, социальных, правовых и организационных основ федерализма в РФ, создание единого экономического пространства;
- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан,

установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;

- выравнивание условий социально-экономического развития регионов;
- предотвращение загрязнения окружающей среды, а также ликвидация последствий ее загрязнения, комплексная экологическая защита регионов;
- приоритетное развитие регионов, имеющих особо важное стратегическое значение;
- максимальное использование природно-климатических особенностей регионов;
- становление и обеспечение гарантий местного самоуправления.

По мнению Э.Б. Алаева, «региональная политика – сфера деятельности по управлению экономическим, социальным и политическим развитием страны в пространственном, региональном аспекте, то есть связанная с взаимоотношениями между государством и районами, а также районов между собой» [2]. Б.М. Штульберг предлагает несколько другое определение: «...региональная политика – это деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера» [3]. Сущность региональной политики заключается в том, чтобы максимально использовать в интересах всего общества благоприятные территориальные предпосылки и факторы и минимизировать негативное влияние неблагоприятных природных и экономических условий на социально-экономическое положение отдельных регионов.

В ходе разработки положений любой политики необходимо предвидеть региональные последствия ее реализации. Но Б.М. Штульберг считает, что эти положения должны выработаться в рамках региональной политики. Региональная политика, по его мнению, не является суммой региональных аспектов других политик, которые рассматривают лишь отдельные элементы хозяйства некоторых регионов, главным образом с федеральных позиций. В результате каждая политика (социальная, промышленная и т.д.) выделяет по своим критериям лишь отдельные регионы. Очевидно, что простое сложение мероприятий, выработанных в рамках каждой политики, не может представлять более или менее полный комплекс действий государства по решению региональных проблем. В этой связи следует, по-видимому, согласиться с мнением Н.И. Лариной и некоторых других авторов, что

региональный аспект отраслевых политик является одним из направлений государственной региональной политики (наряду с традиционным, межинституциональным и интеграционным направлениями), который должен стать ведущим направлением в выводе страны на траекторию устойчивого экономического роста [4].

В России ничего подобного пока нет. Во-первых, отсутствует законодательная база, определяющая правила согласования различных видов государственной политики. Во-вторых, нет управленческих структур, в ведение которых входило бы комплексное решение региональных проблем на федеральном уровне. В-третьих, основной метод обеспечения комплексного развития территорий – региональные целевые программы – не может решить проблему в связи с отсутствием необходимых финансовых и материальных ресурсов.

Статистическая информация свидетельствует, что в Российской Федерации уже многие годы наблюдается тенденция роста региональных различий в условиях жизни и предпринимательства не только между макрорегионами, но и между соседними субъектами Федерации. Исторически сложившаяся неоднородность социально-экономического пространства России оказывает значительное влияние на функционирование государства, структуру и эффективность экономики, социально-экономическую политику. Межрегиональная дифференциация усилилась при нарастании кризисных явлений в экономике и переходе к рыночным реформам. Это связано, во-первых, с включением механизма рыночной конкуренции, разделившего регионы по их конкурентным преимуществам и недостаткам; обнаружилась различная адаптация к рынку регионов с разной структурой экономики и разным менталитетом населения и власти. Во-вторых, значительно ослабла регулирующая роль государства, что выразилось в сокращении государственных инвестиций в региональное развитие, отмене большинства региональных экономических и социальных компенсаторов. В-третьих, сказалось фактическое неравенство субъектов Федерации в экономических отношениях с центром. В результате различия в социально-экономическом развитии регионов РФ в 2000 г. составили:

- по объему производства промышленной продукции на душу населения – 64 раза;
- по обороту розничной торговли на душу населения – 34 раза;
- по собственным бюджетным доходам на душу населения – более 50 раз;

- по объему инвестиций в основной капитал на душу населения – более 30 раз;
- по соотношению денежных доходов на душу населения и величины прожиточного минимума – более 8 раз;
- по уровню зарегистрированной безработицы – 29 раз [5].

Такая резкая дифференциация имеет своим неизбежным следствием расширение ареалов депрессивности и бедности, ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий. Все это значительно затрудняет проведение единой общероссийской политики социально-экономических преобразований. Хотя территориальные социально-экономические диспропорции во многом порождаются объективными причинами, не подлежит сомнению необходимость их смягчения. Чрезмерные различия в условиях жизни населения центра и периферии, различных регионов страны воспринимаются обществом как нарушение принципов социальной справедливости и могут приводить к усилению центростремительных тенденций.

Данная проблема нашла свое понимание в Программе Правительства социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.), в разделе «Федеральная региональная политика». В ней дана классификация проблемных регионов страны, поставлены задачи интеграции экономического пространства, предложены основные направления развития макрорегионов (Северо-Запад, Европейский Центр, Поволжский регион, Северный Кавказ, Урал, Сибирь и Дальний Восток) [6]. Кроме того, 11 октября 2001 г. Правительством РФ принята Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002–2010 годы и до 2015 года)».

В ней отмечено, что для России является стратегически важным проведение сильной государственной политики, направленной на сглаживание различий в уровне социально-экономического развития регионов, первоочередной задачей является улучшение условий жизни в наиболее отстающих из них.

К числу важнейших аргументов в пользу реализации мероприятий данной программы относятся:

- возможность объединения многих федеральных целевых программ развития регионов в одну программу с сохранением при этом пре-

жних объемов их финансирования за счет средств федерального бюджета;

- упрощение процедуры согласования решений по вопросам, связанным с получением субъектами РФ государственной поддержки;
- возможность формирования в рамках данной программы комплекса нормативно-правовых и финансовых условий для повышения в дальнейшем бюджетной самостоятельности регионов, уровень социально-экономического развития которых отстает от среднероссийского.

Программа предполагает проведение отбора регионов для оказания им государственной поддержки. В ней приводится перечень базовых показателей комплексной оценки уровня социально-экономического развития регионов:

- 1) валовый региональный продукт на душу населения;
 - 2) объем инвестиций в основной капитал на душу населения;
 - 3) объем внешнеторгового оборота на душу населения;
 - 4) финансовая обеспеченность региона с учетом паритета покупательной способности на душу населения;
 - 5) доля среднесписочной численности работников, занятых в малых предприятиях, в общей среднесписочной численности работников, занятых в предприятиях и организациях;
 - 6) уровень зарегистрированной безработицы;
 - 7) соотношение среднедушевых денежных доходов и величины прожиточного минимума;
 - 8) доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в общей численности населения;
 - 9) суммарный оборот розничной торговли, общественного питания и платных услуг в расчете на душу населения;
 - 10) основные фонды отраслей экономики на душу населения;
 - 11) коэффициент плотности автомобильных дорог;
 - 12) сводный показатель уровня развития отраслей социальной инфраструктуры (обеспеченность дошкольными образовательными учреждениями, выпуск специалистов высшими и государственными средними учебными заведениями, обеспеченность амбулаторно-поликлиническими учреждениями, обеспеченность врачами и средним медицинским персоналом [5].
- Субъектами, претендующими на государственную поддержку в рамках реализации данной программы, признаются те, в которых темпы, масштаб и длительность спада производства, снижения уровня жизни, нарастания негативных тенденций в сфере занятости на-

селения, демографического и экологического развития, предоставления социальных услуг ниже общероссийских показателей. Поэтому для каждого такого региона необходимо разработать комплексы мероприятий, призванные обеспечить преодоление его отставания в со-

циально-экономическом развитии. Причем на каждом этапе реализации такой программы следует проводить оценку эффективности и на этой основе осуществлять уточнение как методологии отбора регионов, так и содержания программных мероприятий.

Литература

1. Об основных положениях региональной политики в РФ: Указ Президента РФ от 3 июня 1996 г. №803.

2. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география. М., 1983.

3. Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М., 2000.

4. Ларина Н.И. Смена парадигмы в региональной политике // Регион: экономика и социология. 2000. №4.

5. О федеральной целевой программе «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов РФ (2002–2010 годы и до 2015 года)»: Постановление Правительства РФ от 11 октября 2001 г. №717.

6. О программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 годы): Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2001 г. №910-р.