

ББК 65.050.11

В.В. Мищенко, И.К. Мищенко

К вопросу о содержании государственной региональной экономической политики в России

V.V. Mischenko, I.K. Mischenko

To a Question about the Content of the State Regional Economic Policy in Russia

Рассмотрены различные подходы к определению государственной экономической политики, дана характеристика ее предмета. Авторы считают, что для каждого субъекта РФ необходимо формировать индивидуальную уникальную региональную экономическую политику.

Ключевые слова: регион, субъект РФ, экономическая политика, государственная региональная экономическая политика.

Для России с ее огромной территорией и различиями в природно-климатических условиях задача обеспечения относительной равноценности экономического пространства страны всегда будет актуальна. Изменяющаяся притягательность регионов с повышенной конкурентоспособностью и благоприятным предпринимательским климатом влечет за собой миграцию труда и капитала. В этом случае нарастает опасность потери освоенных ранее территорий в результате их обезлюдивания, региональной автаркии и дезинтеграции страны, возникновения межрегиональных конфликтов.

Формирование рыночных отношений принципиально изменило положение всех хозяйствующих субъектов в общей системе управления. По мнению многих экономистов и политиков, Российское государство с начала 90-х гг. прошедшего столетия фактически потеряло контроль над процессами регионального развития страны. Появилась необходимость в формировании основных подходов к государственной региональной экономической политике, разработке прикладной территориальной политики, которая способствовала бы укреплению общего экономического пространства, уменьшению дифференциации социально-экономического развития регионов, их экономическому росту и устойчивому социальному развитию.

Сложившаяся экономическая асимметрия в отношениях Центра с регионами, углубляющиеся различия между ними, невозможность дальнейшего продвижения рыночных реформ без учета особенностей развития территорий обусловили оживление интереса ученых к региональной политике. Перед исследователями стоит проблема осмысления целей и задач региональной экономической политики в усло-

The article describes different approaches to the definition of the state economic policy and also gives the characteristics of its subject. The authors believe that for each RF subject should be developed individual unique regional economic policy.

Key words: region, RF subject, economic policy, state regional economic policy.

виях становления рыночных отношений, уточнения понятийного аппарата региональной экономики, отбора методов и инструментов регулирования развития экономики субъектов РФ.

Существует много различных подходов к определению региональной политики в Российской Федерации. Так, В. Кистанов и Н. Копылов видят ее как систему целей и задач органов государственной власти по управлению политическим, экономическим и социальным развитием регионов страны, а также как механизм их реализации [1, с. 67]. Другие ученые понимают под государственной региональной политикой совокупность, систему инструментов и механизмов, применение которых должно обеспечить достижение двуединой цели – обеспечить эффективность использования общественных ресурсов в пространстве и гарантировать достижение внеэкономических целей общественного развития (социальных, военно-политических, геостратегических, экологических) [2, с. 231].

В странах рыночной экономики цель региональной политики – сбалансированность, т.е. сведение к минимуму неравенств, которые создают почву для возникновения социальных конфликтов, мешают социально-экономическому развитию страны в целом, или сближению в развитии ее частей, или группам стран [3, с. 5]. Аналогичное определение региональной политики дано в английском экономическом словаре: «Региональная политика – политика, нацеленная на устранение значительных несоответствий показателей безработицы или дохода на душу населения в разных регионах» [4, с. 479].

В повседневной текущей деятельности органов управления региональную политику можно опреде-

лять как часть экономической политики государства, направленную на организацию и упорядочение (реализацию определенных экономических и социальных норм, стандартов) национальной территории в соответствии с целями и задачами развития страны. На наш взгляд, государственная региональная экономическая политика (ГРЭП) – это деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем общегосударственного и межрегионального характера, исходя из предпосылок и факторов, обусловленных конкретными природными и историческим условиями той или иной территории, а также в соответствии с реалиями внутренней жизни государства и глобальными изменениями в мире.

В методологическом отношении региональную политику следует считать экономической функцией государства. Связь между государственной экономической стратегией и региональной политикой прослеживается по многим каналам. Например, правительства высокоразвитых стран Запада, проводя государственную линию на всемерное снижение уровня безработицы, концентрируют внимание на районах с наименьшей занятостью населения. Развивающиеся государства, реализуя стратегию импортозамещающей индустриализации, проводят политику концентрации обрабатывающей промышленности, административных функций и управленческого аппарата в избранных ареалах, особенно в столичных и портовых центрах.

В экономической литературе и некоторых программных документах современных общественных движений встречается утверждение о том, что в нашей стране никогда не было региональной экономической политики. Дело здесь в частности в том, что появление новых людей во властных структурах привело к тому, что оказался неизвестным и невостребованным огромный пласт так называемых предплановых документов, в которых в той или иной мере находили отражение цели, задачи и методы государственной экономической политики. В результате на несколько лет была прервана преемственность, и сложилось ложное впечатление о том, что «региональной политики в России нет» [5, с. 26]. Это произошло в условиях, когда были нарушены экономические связи не только между производствами, но и между субъектами РФ, а также регионами России и странами СНГ. По экспертным оценкам, разрыв хозяйственных связей внутри России и с бывшими союзными республиками вызвал уменьшение выпуска конечной продукции на 35–40%. Нарушение производственно-технологических и кооперационных связей привело к остановке целого ряда производств и общему падению производства в России, в других странах содружества. Естественно, в условиях кризиса резко возрастает внимание к региональной экономической политике государства. Возникает потребность в критическом осмысле-

нии господствующих взглядов на государственную региональную политику и практику ее реализации в ходе реформирования экономики РФ. Дальнейшего совершенствования требует используемая система государственного регулирования территориального развития.

Отдельные специалисты считают, что поскольку регионы объединяет общее экономическое и правовое пространство, то достаточно использовать типовые методы решения намечающихся проблем через принятие различных законодательных и нормативных актов. Тем самым отвергается необходимость учета территориальных особенностей. В результате сущность понятия «региональная политика» искажается и нередко принимает форму, сводящуюся к тезису о том, много или мало суверенитета надо дать республикам, краям, областям. Некоторые исследователи подменяют проблему формирования государственной региональной политики понятием «федерализм».

В официальных документах и исследованиях мало внимания обращается на необходимость учета своеобразных особенностей регионов, на важность применения специфических методов регулирования, стимулирования и координации развития субъектов Федерации в интересах страны. Рыночные преобразования без государственного вмешательства и без поддержки территорий разных типов, без координации и регулирования в интересах государства в целом приведут к усилению дезинтеграционных тенденций, нанесут ущерб национальной безопасности, ущемят права граждан.

Системный кризис и ситуация, сложившаяся в регионах России, также подтверждают правоту тех, кто в 1990-е гг. предупреждал о возможных последствиях экономических реформ и указывал на примат государства, особенно в условиях переходной экономики, перед стихией рыночных отношений. Все это в совокупности подчеркивает актуальность исследований, посвященных методологическим проблемам государственного регулирования экономического и социального развития регионов России.

В отдельных странах федеративного типа с большой автономией региональных органов в осуществлении экономической политики время от времени возникают те или иные «юридические аномалии», идущие в разрез с государственной стратегией в области развития экономики. Обычно они выступают в виде децентрализации в условиях требования большей «локализации» и служат источником сепаратизма, дестабилизируют национальную экономическую систему и способствуют дезинтеграции единого экономического пространства. Именно Россия продемонстрировала пример такой страны [6, с. 97–112].

В экономической литературе встречаются различные определения предмета региональной политики. Известные зарубежные исследователи Г. Армстронг

и Дж. Тейлор трактуют его как неравенство в социальном и экономическом развитии регионов [7, с. 67]. На наш взгляд, наиболее точным представляется следующее определение: предметом государственной региональной экономической политики является согласование интересов государства и территорий в ходе решения региональных проблем и обеспечение соответствующей комплексности при их осуществлении. В качестве субъектов региональной политики выступают как конкретные представители государственной и региональной власти, так и отдельные учреждения, организации, предприятия [8, с. 17].

Предпосылкой региональной политики является неоднородность государства в хозяйственном, социальном, политическом, климатическом и прочих отношениях. Научной основой региональной политики служит система объективных законов и территориальных аспектов функционирования экономики в сочетании с научными принципами управления. Реализуется данная политика во многом методами законодательного обеспечения, анализа, прогнозирования и программирования, бюджетного планирования, государственной поддержки регионов, а также маркетинга, инвестиционных вливаний, созданием особых экономических зон [9, с. 87–110].

В 2000-е гг. централизация становится доминирующим фактором государственной региональной политики. Упорно выстраивается «вертикаль власти», реанимирующая многие признаки субординационных отношений между органами власти разных уровней. Введение регламента избрания/назначения глав регионов делает Российскую Федерацию все более похожей на унитарное государство. Разворачивающийся по инициативе «сверху» процесс объединения регионов идет под предлогом (первоначально нескрываемым, а сейчас завуалированным) пресловутого повышения уровня управляемости, имеющего смысл только в централизованно организованной системе.

Естественно, встает вопрос о допустимой мере децентрализации в региональной политике. Ответить на него однозначно практически невозможно. Развитие территорий, отвечающее современным требованиям, может быть эффективным лишь при условии преодоления тенденции чрезмерной централизации в государственной региональной политике. Для этого требуется переход от сверхцентрализованной системы с доминированием интересов, ресурсов и действий федерального уровня власти к новой, децентрализованной системе, в которой преобладающее значение должен получить поиск регионами собственных путей развития. Естественно, такой процесс может происходить в пределах и с соблюдением общегосударственных установок и конституционно-законодательных, институциональных, экономических и социальных ограничений. Доминирование принципа «снизу вверх» – императив и признак новой региональной политики.

В настоящее время основные варианты развития ГРЭП определяются следующими моделями поведения региональных властей:

- осуществление рыночных преобразований даже ценой усиления социальной дифференциации;
- ориентация на увеличение экспорта с использованием различия в мировых и внутренних ценах и льгот по внешнеэкономической деятельности;
- завоевание для своего региона льгот от федерального правительства (налоговые льготы, субсидии и т.п.);
- сохранение существенных элементов административно-плановой экономики на региональном уровне (контроль цен, нормированное распределение товаров, запрет на их вывоз и т.д.).

В современной региональной политике существует также проект ТАСИС СМЕРУС 9503, отражающий основные европейские тенденции [10, с. 48–50].

Своя точка зрения на региональную политику Российской Федерации имеется и у Всемирного банка. Региональная политика должна быть направлена на устранение барьеров, мешающих перемещению рабочей силы и капитала в регионы с более высоким уровнем доходности. Об этом говорится в докладе Всемирного банка (2005 г.) об экономическом развитии России: «С учетом советского наследия в виде неправильного распределения рабочей силы и капитала, а также демографических тенденций и крайне ограниченной мобильности капитала и рабочей силы, пространственная политика должна занимать очень важное место в российской региональной политике, особенно в связи с тем, что новая национальная стратегия будет предусматривать более активную поддержку точек роста за счет сокращения помощи отстающим регионам» [11]. Всемирный банк также считает возможным применение в России международного опыта, основанного на использовании потенциально конкурентных областей, большем внимании инвестициям в человеческий капитал, децентрализованным инициативам на уровне региональных правительств и органов местного самоуправления. Такой путь региональной политики стал одним из основных факторов успешного развития Китая.

По мнению специалистов, действующая федеральная региональная политика в основном направлена на решение преимущественно социальных и политических, а не экономических задач. При осуществлении экономической политики, как считает А. Илларионов, неправильно ставятся цели, задачи, и, соответственно, упор делается на то, что происходит внутри регионов, при этом не акцентируется, кто должен находиться в центре внимания любых властей. Главное в хозяйственной жизни – это компания и предприниматель, поэтому нужно на всех уровнях власти, управления, хозяйственной жизни создавать условия для пред-

принимателей, а не для того, чтобы поддерживать регион [12].

В основе современного территориального управления в России лежит одинаковая экономическая политика во всех 83 субъектах Федерации. Допускаются исключения из правил для тех регионов, где политическая и экономическая ситуации существенно отличаются от общероссийской. Так, Республика Татарстан в 90-е гг. XX в. политическими способами сумела добиться особого экономического режима, и только в измененной в 2002 г. Конституции республики было закреплено положение, что Татарстан – субъект РФ [13]. Ухудшение политико-экономической ситуации в республиках Северного Кавказа привело к созданию в начале 2010 г. восьмого федерального округа. Следует прогнозировать расширение применения Центром административных методов и инструментов при управлении этими структурами.

Можно утверждать, что развитие России за последние двадцать лет привело к большей дифференциации субъектов Федерации, а неравенство в уровне жизни населения стало гораздо сильнее, чем это было при советской системе. К примеру, по объему отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами на душу населения Республика Алтай и Ханты-Мансийский автономный округ отличаются в 150 раз; по показателю зарегистрированной безработицы Республика Ингушетия и Липецкая область – в 30 раз. Территории не похожи по уровню развития базовых отраслей, производственной, социальной и рыночной инфраструктуры. Так, в столице находится более 60% всех банков России, аккумулирующих не менее 80% финансовых ресурсов страны.

В экономической дифференциации территорий страны огромная доля принадлежит природно-климатическим условиям и наличию минеральных ресурсов. Россия – это одна седьмая часть территории всей планеты, но действующая система управления фактически это мало учитывает. Высшие органы управления ставят задачу перейти на мировые цены по всем товарам и услугам, но почти 20 млн россиян гораздо больше тратят по сравнению с жителями других территорий на отопление, продукты, проезд на запад страны или на юг, поэтому у них должна быть финансовая компенсация «холодных» и территориальных затрат. Система оплаты труда в бюджетных отраслях, государственных учреждениях с советских времен включает соответствующую районную (северную) надбавку, как правило, в размере от 1,1 до 2, но ее эффект становится все меньше, а в частных предприятиях, муниципальных структурах она практически перестала функционировать. Природные ресурсы Севера, Сибири и Дальнего Востока все больше и больше определяют общий размер отечественной экономики, и хотя она все чаще определяется как сырьевая, несущая на себе «ресурсное проклятие»,

но с сокращением их региональных хозяйств уровень жизни населения всей России упадет до уровня Таджикистана или Кубы. В настоящее время только отдельные корпорации (РЖД, Газпром и т.п.) имеют на своем балансе непрофильные активы, которые позволяют повышать приведенные доходы своим сотрудникам. Передача объектов соцкультбыта, которые создавались десятилетиями, на бюджеты городов и поселков по всей стране поставила в неравные институциональные условия богатые и бедные территории.

Примерно 25–30% доходов консолидированного бюджета РФ – это реализация на мировом рынке нефтегазовых ресурсов. Добываются они в основном на севере Тюменской области и прямо влияют на развитие и качество жизни населения Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого национальных округов. Все больше территорий России пытаются также участвовать в этом процессе, но не у всех это получается. К примеру, в 2009 г. в Новосибирской области добыли более 2 млн т нефти [14], в Иркутской области – 1,6 млн т [15], но это практически не повлияло на объемы бюджетов территорий. Основные компании, занимающиеся добычей нефтегазовых ресурсов, зарегистрированы в Москве и Санкт-Петербурге, что обеспечивает доходы столичных бюджетов на уровне высокоразвитых европейских стран.

Глобальный финансово-экономический кризис 2008–2010 гг. показывает, что развитие экономики страны во многом зависит от спроса на ее продукцию и услуги. Большинство территорий Российской Федерации имеют минимальный спрос на товары своей обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства, не говоря об услугах. В результате кризис минимально повлиял на рецессию (спад) производства в отсталых регионах, поскольку ниже падать некуда. При этом одинаковая ГРЭП не дает ответа, как регионам найти свою экономическую нишу в стране и тем более в мировой экономике.

Даже если Россия в течение ближайших 15–20 лет проведет модернизацию экономики, то ее результаты прежде всего проявятся в развитых территориях – Подмосковье, на Урале, в Поволжье и др. К сожалению, при сохранении прежней ГРЭП и переходе на мировые цены по всей территории страны отсталость и бедность большинства субъектов РФ возрастут. Единого экономического пространства в России сейчас нет. Транспортная железнодорожная изоляция преодолевается понижающими тарифами для продвижения товаров не более чем на 1100 км. Реформа в электроэнергетике закрепила неравенство территорий в получаемом электричестве, но продолжительность зимы как была шесть месяцев в Сибири против трех-четырех в Нечерноземье, так и осталась. Государственную власть больше волнуют вопросы формирования единого экономического пространства территории европейской части страны для оптимизации движения капитала, трудовых

и экспортных ресурсов с Белоруссией и Украиной, но, на наш взгляд, совершенно не тревожит положение в экономике регионов за Уралом.

Выход из сложившейся ситуации мы видим в том, что необходимо отказаться от одинаковой для всей

России государственной региональной экономической политики. Для каждого субъекта РФ следует разрабатывать свою уникальную политику и только в самых общих случаях применять универсальные подходы, методы и программы в управлении.

Библиографический список

1. Кистанов, В.В. Региональная экономика России : учебник / В.В. Кистанов, Н.В. Копылов. – М., 2002.
2. Минакир, П. Государственная региональная политика на современном этапе / П. Минакир // Общество и экономика. – 2003. – №6.
3. Ларина, Н.И. Мировой опыт региональной политики / Н.И. Ларина. – Новосибирск, 1996.
4. Кристофер, П. Словарь по экономике / П. Кристофер, Л. Брайен, Д. Лесли. – СПб., 1998.
5. Котилко, В.В. Приоритетные направления исследования социально-экономического развития регионов / В.В. Котилко // Региональная экономика: теория и практика. – 2005. – №6.
6. На пороге XXI века. Доклад о мировом развитии 1999/2000. – М., 2000.
7. Armstrong, H. Regional Economics and Policy / H. Armstrong, J. Taylor. – Oxford, 1993.
8. Штульберг, Б.М. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации / Б.М. Штульберг, В.Г. Введенский. – М., 2000.
9. Мищенко, В.В. Государственная региональная экономическая политика : учебное пособие / В.В. Мищенко. – Барнаул, 2009.
10. Ларина, Н.И. Региональная политика в условиях унитарного федерализма / Н.И. Ларина // Регион: экономика и социология. – 2006. – №1.
11. [Электронный ресурс]. – URL: http://ns.worldbank.org/ru/files/rer/RER_12_rus.pdf.
12. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.novoemnenie.ru/mnenie/219.html>.
13. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.tataroved.ru/publication/kazan/6/1>.
14. [Электронный ресурс]. – URL: <http://news.mail.ru/inregions/siberian/54/3265578/>.
15. [Электронный ресурс]. – URL: <http://sibinform.com/index.php>.