

Этапы регулирования регионального развития в России*

Статья посвящена рассмотрению динамики системы государственного регулирования регионального развития в России. На основе использования диалектического и историко-логического методов анализа выделены этапы государственного регулирования.

На каждом этапе выявлены базовые цели, достижения, недостатки. Последствия регулирования рассматриваются через призму проблемы асимметричности социально-экономического пространства как своеобразного отражения доминирования ценностей социальности или эффективности в региональной политике, а также измерителя результативности практических мер управления. Аргументируется вывод о существенных теоретико-методологических недостатках регулирования регионального развития.

Региональное развитие, государственное регулирование, проблема дифференциации.



**Сергей Владимирович
БАРАНОВ**

кандидат физико-математических наук, доцент, старший научный сотрудник
Института экономических проблем им. Г.П. Лузина КНЦ РАН
bars.vl@gmail.com

Работы по рассмотрению динамики системы государственного регулирования регионального развития относительно редки. Вместе с тем значимость подобного рода исследований неоспорима, поскольку они позволяют соотнести теоретические воззрения на проблематику регионального развития и практические шаги органов государственной власти и управления. В работе результаты регулирования рассматриваются через призму проблемы асимметричности социально-экономического пространства. Акцент на этой проблеме обусловливается тем, что именно она

является отражением доминирования ценностей социальности или эффективности в региональной политике, а также своеобразным измерителем результативности практических мер управления.

Является общепризнанным, что именно пространственные различия служат базовым предметом исследования не только в отечественных, но и в зарубежных исследованиях. В частности, в трудах Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (Organisation for Economic Cooperation and Development – OECD), обобщающих теоретические аспекты и

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ и Правительства Мурманской области по долгосрочной целевой программе «Развитие образования Мурманской области» на 2011 – 2015 годы» «Формирование методологии анализа и оценка асимметричности социально-экономического развития городов и районов Мурманской области», проект №11-12-51005а/С; при финансовой поддержке РФФИ научно-исследовательского проекта «Информационно-коммуникационные технологии в региональном пространстве и их влияние на социальное и экономическое развитие субъектов РФ», проект №11-06-00110-а.

практический опыт регулирования [23, с. 51], отмечается, что объектом государственного регулирования являются различного рода пространственные неравенства – различия в уровне и условиях жизни, занятости, темпах экономического развития отдельных регионов, условиях предпринимательства и т.д.

Одной из основных целей государственного регулирования является сведение к минимуму тех неравенств, которые потенциально способны привести к социальной напряжённости и конфликтам, мешают сбалансированному и эффективному развитию экономики и социальной сферы (см., например, в [24]). Очевидно, что особенно значимо решение этой цели для стран, где условия социально-экономического развития очень разнообразны.

Отметим, что в настоящем исследовании не будут приводиться детальные количественные данные, свидетельствующие о динамике развития межрегиональной дифференциации. Но приводятся ссылки на исследования, в которых подробно, апробированными статистическими методами исследуется феномен развития межрегиональной дифференциации по различным составляющим ресурсно-инфраструктурного, социального, финансово-экономического развития.

Сложность представления количественных выкладок связана именно с комплексностью феномена межрегиональной дифференциации. Следовательно, многообразием критериев, признаков, возможных методик оценки (подробнее о проблемах измерения дифференциации см., например, в [3]). Следовательно, возникает проблема громоздкости представления этих результатов. Нередко в теоретических работах используют такой приём: приводят разрыв по каким-либо показателям регионального развития («лучший» регион/«худший» регион).

Однако подобное упрощение недопустимо, ибо характеризует только размах, дифференциацию между двумя субъектами, оставляя в стороне факт существования ещё нескольких десятков других субъектов РФ. Поэтому в настоящей статье представлены выводы по результатам количественных исследований с соответствующими ссылками на работы.

На наш взгляд, с начала рыночных преобразований в России выделяется три этапа формирования современной системы государственного регулирования регионально-го развития.

Первый этап охватывает период 1991 – 1993 гг. Этот период можно назвать «периодом разрушения» сложившейся системы управления региональным развитием, а подход к регулированию можно назвать ситуационным.

Радикальные реформы характеризуются двумя тенденциями. С одной стороны, на федеральном уровне сохранялся ряд особенностей советского директивного контроля (в виде специализированных форм отраслевого накопления знаний; преобладание внутриотраслевой, а не региональной информации и т.д.) (подробнее см. в [16]). Очевидно, что это наследие предшествующего, советского периода.

С другой стороны, по мере ослабления возможностей федерального бюджета и контроля ряд полномочий центра делегировался вниз по вертикали власти. В результате появлялись новые формы региональной координации, характеризующиеся неформальным характером и приводящие к усилению роли региональной власти. Результат – неупорядоченное предоставление ряду регионов экономических льгот и привилегий (республики Татарстан, Башкортостан и т.д.), приведших к дисбалансу в реализации интересов регионов.

Эта характерная тенденция была обусловлена стремлением сохранить территориальную целостность страны в обмен на существенные уступки регионам.

Разрушение сложившейся системы экономических отношений привело к особенно резкому ухудшению социально-экономических характеристик следующих групп регионов.

Во-первых, регионов с высокой концентрацией производства ВПК (в силу сокращения государственных заказов и реализации непродуманной системы диверсификации) и производства товаров широкого потребления (в силу либерализации внешнеэкономической деятельности).

Вторая группа – периферийные регионы, важнейшей характеристикой которых является их расположение вне зоны экономической активности.

Третью группу, согласно сложившейся типологии, образуют «регионы, ранее получавшие из федерального бюджета значительные средства на инвестиции и дотирование производства и лишившиеся этих источников финансового существования (например, многие северные регионы)» [17, с. 21]. Нельзя согласиться с выделением регионов зоны Севера как проблемных регионов в связи с лишением их «источников финансового существования». Такой подход умаляет значение Севера для национальной экономики и роль особой северной специфики, предопределившей особую болезненность перехода от административно-плановых к рыночным отношениям. На взгляд автора, целесообразно третью группу определить как «регионы Севера». А причины их «проблемности» связать исключительно со спецификой северных территорий, связанной с повышенной стоимостью воспроизводства всех видов капитала и межбюджетными отношениями, «вымывающими» доходы с территорий их образования.

Несмотря на предложенное уточнение, обращает внимание и настораживает то обстоятельство, что при применении к РФ принятых в мире классификаторов на её территории практически не осталось регионов, которые не относились бы к разряду депрессивных. При этом в худшем положении оказались индустриально развитые регионы [19]. В относительно лучшем положении оказались добывающие субъекты РФ [21].

Таким образом, различные условия адаптации в условиях отсутствия целенаправленных мер государственного регулирования явились толчком к асимметричному социально-экономическому развитию пространства РФ. Ряд исследователей считает, что фактически это привело к закреплению специфической черты ещё советской экономики – несбалансированности регионального развития. С такой характеристикой СССР согласиться достаточно трудно. Социально-экономические характеристики регионального развития периода СССР свидетельствуют о существенных достижениях в решении проблемы несбалансированного, асимметричного развития.

В многочисленных исследованиях, посвящённых историческим аспектам становления государственного регулирования территориального развития, отмечается, что в данный период были задействованы все известные методы государственного регулирования: административно-правовые методы, налоговое администрирование, государственные заказы, методы прямого управления (государственные инвестиции, дотации, трансферты проблемным регионам) и т.д. Очевидно, что чрезвычайно низкая эффективность этих прямых и косвенных мер объясняется хаосом компромиссов между различными уровнями власти и проблемой коррупции.

Это закономерно привело к закреплению специфической черты этого этапа развития системы государственного регулирования территориального развития – нарушению единства правового и экономического пространства.

Обобщение работ Е.М. Бухвальда [5], С.Д. Валентея [6], Л.Н. Лыковой [13] позволяет установить многогранное влияние этой черты на развитие управленческих отношений федерального центра и регионов. Оно проявляется в «перманентной «бюджетной войне» РФ и её регионов; в полной неопределённости вопроса о собственности на подавляющую часть объектов... в неопределённости границ и форм вмешательства исполнительной и законодательной власти РФ в компетенцию образующих её субъектов... в навязывании регионам моделей преобразований, не учитывающих их социально-экономическую, социокультурную и прочую специфику; в практике невыполнения Центром принятых на себя обязательств перед местами» [6, с. 29].

Ситуацию усугубила и закономерная реакция регионов на недостаточно продуманные решения федерального центра при практическом отсутствии механизмов влияния на субъекты РФ. Например, достаточно часто отмечаемая попытка приобретения статуса субъекта под эгидой защиты «титულных наций», закономерно ограничивающая обеспечение единства общества. Доставшийся в наследство от СССР принцип «этнорегионального» (в терминах С.Д. Валентея) административно-территориального деления вызвал проблемы деформации. В частности, бывшие АССР (в РФ представленные республиками в составе России), обладая правом на конституции и другие атрибуты государственной власти, получили право претендовать на особый статус; национальные автономии оказались в правовом вакууме; оказался не

конкретизирован социально-экономический и политический статус национальных автономий, не являющихся субъектами РФ. Эти особенности в значительной мере обусловлены не только доставшимся от СССР административно-территориальным делением, но и процессом адаптации права под конкретно складывающиеся отношения компромисса между центральной и региональными политическими элитами.

В результате такой политической и, как следствие, экономической адаптации именно в этот период были инициированы процессы развития феномена высокой межрегиональной дифференциации, обусловленного как объективными факторами (географическими, культурными), так и субъективными (регулированием регионального развития).

Второй этап (1994 – 1999 гг.) характеризуется упорядочением системы государственного регулирования региональным развитием, укреплением вертикали власти, значительными усилиями и достижениями в сфере разграничения полномочий между уровнями власти и т.д.

Отметим, что анализ специфики государственного регулирования этого периода в различных аспектах представлен в работах А.Г. Гранберга [8], Н.И. Лариной [10], О.П. Литовки, Н.М. Межевича [12], А.О. Польшева [16], В.П. Самариной [19], Т.П. Скуфьиной [20], ряде авторских исследований [1, 2, 3]. Обобщение результатов указывает, что определяющей чертой этого этапа являлся переходный характер системы государственного регулирования – от «разрушения» до целенаправленного формирования системы взаимоотношений регионов и центра.

Впервые комплекс взаимосвязанных целей и задач территориального развития представлен в Постановлении Правительства РФ «Основные положения региональной политики в Российской Федерации».

Анализ этих задач позволяет определить, что основной целью управления территориальным развитием этого периода являлось решение проблемы углубляющейся межрегиональной дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ. Отметим, что приоритетность этой цели была обусловлена объективными обстоятельствами.

Так, по оценке А.О. Полынева, разрыв между отдельными регионами по среднедушевому производству промышленной продукции достиг к 1996 г. примерно 100 раз, по величине среднедушевых денежных доходов населения — более 14 раз, по уровню официальной безработицы — 23 раз [16, с. 140].

В ряде авторских исследований подчёркивалась неправомерность определения межрегиональной дифференциации как размаха между «наилучшим» и «наихудшим» субъектом, поскольку оно оставляло в стороне иные, многократно апробированные способы оценки различий, учитывающие не два, а все субъекты РФ (см., например, в [3]). Однако острота проблемы асимметричности социально-экономического развития неоспорима. Именно поэтому в обсуждаемом Постановлении среди восьми важнейших задач региональной экономической политики государства отдельной задачей сформулировано «снижение чрезмерно глубокой дифференциации уровней социально-экономического развития регионов, поэтапное создание условий для укрепления в них собственной экономической базы роста благосостояния населения, рационализация систем расселения».

Ряд других задач также непосредственно касается решения проблемы асимметричности развития субъектов РФ. Например, задача «содействия развитию и углублению экономической реформы, формированию **во всех регионах многоукладной экономики**

(выделено нами. — С.Б.), становлению региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капиталов, институциональной и рыночной инфраструктуры».

Другая задача — «развитие межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и пр.)», что также способствует нивелированию различий между сильными и менее развитыми регионами, охваченными инфраструктурными проектами.

Следующая задача — «оказание государственной поддержки регионам со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и т.д.)» — направлена на учёт региональных различий в возможностях адаптации субъектов РФ к формируемым рыночным отношениям.

Отметим, что в среднесрочной программе «Реформы и развитие российской экономики в 1995 — 1997 гг.» была дана типизация проблемных регионов, в отношении которых необходимо проводить особую региональную политику. Очевидно, что учёт этих региональных особенностей при формировании и проведении территориальной политики также являлся залогом ослабления региональных социально-экономических диспропорций.

Важнейшей формой регулирования регионального развития, направленной на реализацию этих целей, в этот период выступали федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов. По оценке А.Г. Гранберга, более 75% территории РФ было охвачено утверждёнными федеральными программами развития регионов. Как известно, результаты реализации федеральных целевых программ в России оказались крайне низкими.

Первая причина этого очевидна – недофинансирование программ (по оценкам специалистов, общий уровень финансирования программ не превышал 20% от запланированных объёмов). По мнению специалистов СОПС, вторая причина заключается в недостатках, заложенных в самих программах.

К типичным недостаткам формирования программ относят следующие. Во-первых, выборочное осуществление мероприятий программ, изменяющее первоначальный замысел, структуру и конечные цели. Во-вторых, отставание в создании механизмов реализации программ, особенно финансовых. В-третьих, слабая координация между федеральными целевыми программами, параллельно осуществляемыми на определённой территории. В-четвёртых, отсутствие зафиксированных правил распределения ограниченных финансовых средств между отдельными программами. В-пятых, недостаточный контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых на программы, и за соответствием получаемых результатов целям программы [7].

Наряду с перечисленными недостатками также следует отметить слабое взаимодействие программ между собой как по горизонтали, так и по вертикали, отсутствие чёткой увязки целей, задач, средств конкретных программных документов с приоритетами в сфере территориальной политики на всех уровнях.

Другой особенностью этого периода является введение нового механизма финансовых взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ. Суть его заключалась в образовании Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР), распределяющего по регионам федеральную помощь на основе установленных специальных процедур.

Можно полностью согласиться с мнением, что «внедрённый в практику механизм бюджетного регулирования не смог обеспечить равные возможности по укреплению доходной базы субъектов Федерации, кардинального улучшения финансового положения большинства регионов страны. Его существенным недостатком являлось игнорирование резкой территориальной дифференциации потребности региональных бюджетов...» [16, с. 141]. Именно это обусловило постоянные изменения процедур расчета распределения средств по субъектам РФ.

Однако следует констатировать: к концу века проблема межрегиональной дифференциации так и не была существенно преобразована. Более того, в подавляющем большинстве исследований [16] отмечается ее постоянный рост в течение рассматриваемого периода. Вместе с тем авторские расчёты по широкому перечню социально-экономических показателей и критериям оценки указывают на отсутствие тенденции роста межрегиональной асимметрии развития [1, 2, 3].

Полагаем, самым примечательным элементом формируемой модели межбюджетных отношений стало закрепление, по сути, унитарного характера региональной политики. Этот новый характер объяснялся усилением значимости решения основной декларируемой задачи – добиться преодоления тенденции углубляющейся дифференциации в уровнях экономического развития и текущем социально-экономическом положении регионов РФ. В частности, принятая в 1998 г. Концепция реформирования межбюджетных отношений в 1999 – 2001 гг., еще более закрепляющая унитарный характер региональной политики, определяет основное назначение ФФПР – выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов РФ.

Отметим, что в этой региональной политике выравнивания заложен ряд противоречий.

Во-первых, как справедливо указывает Е.М. Бухвальдом, «активизация роли регионального звена российской экономики в обеспечении условий ее стабилизации и долговременного подъёма требует преодоления тенденций иждивенчества, которые неизбежно формируются ситуацией бесконечной бюджетной дотационности, и усиления прямой заинтересованности субъектов РФ в мобилизации внутренних ресурсов покрытия их важнейших нужд, включая и основную долю затрат социального характера» [5, с. 71].

О типичности такой позиции региональных властей свидетельствует, например, ситуация с задолженностями по заработной плате. Активное решение этой проблемы федеральными органами, особенно в 1998 г., привело к увеличению целевых денежных перечислений (на погашение долгов в 1998 г. Минфин направил 26,2 млрд. руб.) и ссуд на погашение задолженности по заработной плате (в 1998 г. общий объем выданных бюджетных ссуд составил 2,5 млрд. руб., списано долгов по ссудам на сумму 4,1 млрд. руб.) [5, с. 73].

Однако исследования Е.М. Бухвальда свидетельствуют, что на практике ситуация с нарастанием задолженности практически всех регионов перед работниками бюджетной сферы воспроизводилась в последующий период. Это связано с принятием субъектами РФ неисполнимых бюджетов, отвлечением денежных средств на иные нужды, а также с искусственной поддержкой низкого удельного веса расходов на заработную плату в общем объеме региональных затрат (в среднем по России их уровень составлял 16,8% по данным 1998 г.).

Ситуация такова, что выравнивание условий социально-экономического развития регионов федеральным правительством лишало власти субъектов РФ необходимой самостоятельности и, как следствие, региональные власти снимали с себя ответственность перед населением в случае неблагоприятного развития социально-экономической обстановки в регионах.

Вследствие этих противоречий прослеживалась и противоречивость в основных практических шагах региональной политики. Большинство исследовательских коллективов связывают эти противоречия с отсутствием четко сформулированных концептуальных начал развития российского федерализма.

Не отрицая этой важной причины, мы полагаем, что незавершенность и противоречивость национально-государственных преобразований в региональной сфере связана с большим количеством и объективных ограничений деятельности федеральной власти.

К первому ограничению следует отнести общеэкономическую ситуацию — экономический кризис, финансово-бюджетный кризис (обострившийся летом 1998 г.), высокую инфляцию и т.д.

О нарастании деструктивных тенденций в экономике, финансовой сфере свидетельствует значительный отток капитала за рубеж. По оценкам НБФ «Экспертный институт», на основе платёжного баланса РФ по сумме трёх статей (чистые ошибки и пропуски, торговые авансы и предоставленные кредиты, изменение задолженности по своевременно не поступившей валютной и рублевой выручке и непогашенным импортным авансам) вывоз капитала составил в 1996 г. 27904 млн. долл., в 1997 г. — 26061, в 1998 г. — 23342, в I квартале 1999 г. — 3665 млн. долл.

По оценкам рейтингового агентства Fitch IBCA, вывоз капитала из России за 1993 – 1998 гг. достиг 136 млрд. долл. [9]. Именно в этот период закрепляется явление неявного оттока капитала в виде увеличивающейся доли зарубежных инвестиций отечественными предприятиями, в том числе и государственными корпорациями.

Прямое воздействие финансового кризиса привело к резкому изменению соотношения рублевых поступлений в региональные бюджеты и размеров валютных обязательств перед иностранными кредиторами. Проблема усугубилась из-за невозможности рефинансирования долговых обязательств субъектов РФ за счёт эмиссии ценных бумаг в связи с закономерным уходом инвесторов с рынка субфедеральных ценных бумаг.

Ухудшение положения субъектов РФ осложнялось тем, что кредиты коммерческих банков 1998 – 1999 гг., предназначенные для инвестиционного развития регионов, фактически превратились в инструмент рефинансирования долговых обязательств, приводя к формированию своеобразной финансовой пирамиды. Например, в мае 1998 г. Ленинградская область привлекла кредит объемом 50 млн. долл. на инвестиционные цели. В результате 93% от суммы кредита было истрчено на погашение текущих долговых обязательств [14].

Рост убытков от деятельности предприятий, особенно в 1998 – 1999 гг., неизбежно привел к снижению объемов региональных и федеральных доходов. Отметим, что в этот период налог на прибыль играл важнейшую роль в формировании доходов региональных бюджетов. Например, бюджет Нижегородской области за 1998 г. исполнен на 88% плана, республики Башкортостан – 82%, Воронежской области – на 79% (и это при благотворном влиянии инфляции на исполняемость бюджетов).

Причём исследования А. Ляско демонстрируют, что региональные власти активно пользовались механизмами изменения законодательно установленного соотношения налоговых поступлений в федеральный и региональный центр (на тот период примерно 50:50) за счёт возможности внесения части платежей в неденежной форме в бюджет регионального уровня, что категорически было запрещено до сентября 1998 г. при взаимозачётах с федеральным уровнем.

Например, в 1998 г. в Челябинской области поступления в федеральный бюджет снизились по сравнению с 1997 г. на 38%, а в областной – только на 10% [14]. Фактически это подтверждает заявление С.Д. Валентея, сделанное ещё в 1996 г., о существовании «перманентной «бюджетной войны» РФ и ее регионов» [6, с. 29]. Вместе с тем полагаем, что в связи с ухудшением экономических условий деятельности субъектов региональной экономики и сравнительно малыми федеральными трансфертами проведение расчетов в безденежной форме между предприятиями и региональными бюджетами было закономерным и экономически оправданным явлением.

Второе ограничение связывается автором с перераспределением реальной власти от федерального центра в пользу субъектов РФ в предшествующем периоде.

Третье ограничение заключается в следующем. Нарастание проблем социально-экономического развития регионов РФ, производственной и инвестиционной сферы позволяет утверждать, что либеральный подход к проведению реформ за 1993 – 2000 гг. себя не оправдал, что объясняется практическим отсутствием рыночных механизмов.

Эти ограничения и неопределённость многих базовых положений региональной политики и управления, видимо, явились

причинами того, что несмотря на отнесение задачи уменьшения межрегиональной дифференциации к приоритетам управления, на этом этапе так и не удалось приступить к реализации комплексной программы выравнивания уровней социально-экономического положения регионов. Нерешённой осталась также задача формирования целостной программы поднятия депрессивных субъектов РФ. Статистические исследования [1, 2, 3, 18] показывают, что в аспекте межрегиональной дифференциации основополагающей особенностью этого периода явилось усиление региональных факторов, влияющих на социально-экономическую асимметричность развития РФ.

Третий этап в становлении системы регулирования регионального развития составляет период с 2000 г. по настоящее время. Выделение 2000 года как начала нового этапа связано с резким изменением Президентом РФ подхода к управлению территориальным развитием, направленным на укрепление вертикали власти за счёт концентрации федеральных финансовых и властных ресурсов, унификации взаимоотношений регион – центр, расширения обязанностей регионов. Справедливо считается, что наивысшим достижением этого этапа явилось чёткое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления на основе поэтапного принятия законов.

Так, Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установил закрытый перечень полномочий органов государственной власти регионов

РФ по предметам совместного ведения, для выполнения которых на постоянной основе закреплены собственные доходы; установлено, что выравнивание бюджетной обеспеченности производится за счёт дотаций из Федерального фонда поддержки субъектов РФ.

Можно полностью согласиться с мнением В.А. Черепанова [22] и А.В. Безрукова [4], что для эффективной реализации намеченных преобразований федеративной реформы, во избежание противодействия на региональном уровне, необходимы усиление зависимости региональных органов власти от федерального центра и прямая подчинённость ему.

Это предопределило принятие Федерального закона от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В них отменена выборность высшего должностного лица субъекта РФ, определено наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ; установлена процедура замещения должности руководителя субъекта РФ, существенно ограничивающая полномочия законодательного (представительного) органа субъекта РФ; упрощена процедура роспуска законодательного (представительного) органа субъекта РФ; определено, что в случае выражения недоверия Президентом РФ высшему должностному лицу субъекта РФ и за ненадлежащее исполнение обязанностей только Президент РФ имеет право отрешить его от власти.

Следует отметить, что задача государственного регулирования, состоящая в достижении социально-экономического равенства субъектов, занимала особое место в региональной политике в начальный период этого этапа.

Об этом свидетельствует принятие в конце 2001 г. Федеральной целевой программы «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002 – 2010 гг. и до 2015 г.)».

Однако, несмотря на очевидную важность для развития экономики и социальной сферы этой программы, задействующей интересы практически половины субъектов, согласно наблюдению М.М. Минченко, плановый объём финансирования по ней в 2003 г. был в 7 раз меньше, чем по программам развития Татарстана и Башкортостана [15].

Полагаем, что это результат перехода от политики «выравнивания» (реализующей цели социального равенства) к «эффективной» политике, ставящей основной целью развитие конкурентоспособных в глобальной экономике регионов и ориентирующей другие регионы на силы саморазвития. По замыслу Правительства, на поверхности региональных явлений эта новая цель должна реализовываться в виде максимизации производства ВРП.

В сфере межбюджетных отношений наблюдается дальнейшее усиление унитарного начала. Сокращение ресурсной базы регионов ограничивает возможности субъектов РФ задействовать механизм саморазвития.

Одной из основных причин этого является установка Правительства на сокращение доли расходов консолидированного бюджета в ВВП и территориальных бюджетов в налоговых доходах консолидированного бюджета РФ.

Вторая причина связана с передачей наиболее собираемых налогов из регионов в федеральный центр (НДС, платежи за пользование недрами, акцизы на табачную продукцию и т.д.) наряду с отменой налога с продаж, налога на пользователей автодорог и т.д.

Третья причина – дальнейшее закрепление обязанностей за региональными бюджетами в социальной сфере [15]. Исследования показывают, что в условиях полного самофинансирования регионами сферы государственных социальных услуг в 2005 – 2006 гг. регионы столкнулись с рядом дополнительных проблем, обусловленных неравными экономическими возможностями регионов. Наблюдался рост нехватки собственных финансовых ресурсов и в муниципальных образованиях, соответственно повысилась их зависимость от бюджетов вышестоящих уровней.

Во многом эти причины обусловили нерешённость проблемы межрегиональной дифференциации, в частности, по социальным показателям. Возрастание уровня депрессивности в РФ на фоне усиления федеральной власти приводит к появлению предположений, что «одной из неафишируемых задач начавшейся компании по созданию новых субъектов РФ путём объединения «депрессивных» («слабых», «отсталых», «проблемных» и т.п.) регионов с относительно благополучными является статистическое уравнивание территорий. Действительно, простейшими административными мерами можно достичь того, что различия между основными социально-экономическими параметрами 25 – 40 укрупнённых (и, одновременно, «усреднённых») регионов будут в 1,5 – 2,0 раза меньше, чем разница между исходными 89 субъектами РФ» [11]. Однако, на взгляд автора, основная причина объединения субъектов, обладающих титульными нациями, заключается в нивелировании проблем возможного сепаратизма.

Полагаем, что в условиях незавершённого текущего этапа реформ оценивать результаты пока преждевременно, но факты развития регионов указывают, что проводимая политика не создаёт базовых условий и предпосылок для саморазвития регионов. Это свидетельствует о нереализованности государственным управлением цели эффективности, направленной на формирование в регионах конкурентоспособных структур и активизацию внутренних факторов социально-экономического развития. Обращает внимание и нарастающие проблемы межрегиональной социально-экономической дифференциации, что указывает на нереализованность и цели социального равенства в региональном аспекте.

Обобщая итоги этих этапов реформирования государственной системы регулирования регионального развития, приходится констатировать, что ни одна из поставленных целей реформирования не была реализована, несмотря на то что на различных этапах государством были задействованы практически все известные мировому опыту индустриально развитых стран методы регулирования развития региональных систем. Это свидетельствует о серьёзных теоретико-методологических просчётах, приводящих к ошибкам в практике управления.

Так, если в период реализации политики «выравнивания» необходима была актив-

ная регулирующая роль государства, то наблюдалось противоположное — усиление самостоятельности, слабая зависимость регионов от федерального центра, либеральные формы реформирования.

В современный период региональной политики, направленной на активизацию сил саморегулирования в каждом субъекте РФ, регионам требуются финансовые и властные возможности для поиска, учёта и развития их специфического социально-экономического потенциала.

На практике наблюдается противоположное — сокращение собственной ресурсной базы регионов и усиление управляющего воздействия центра. Что же касается проблемы асимметричности социально-экономического развития, то её острота остаётся прежней.

С учётом некоторой неопределённости теоретических оснований государственного регулирования регионального развития представляется целесообразным при анализе и выработке предложений по управлению региональными системами идти не от теоретических постулатов к попыткам объяснить практические результаты государственного регулирования регионально-го развития.

Считаем необходимым идти от реальных показателей к поискам их теоретического объяснения, а затем — к разработке практических предложений по принятию экономически эффективных решений.

Литература

1. Баранов, С.В. Исследование межрегиональной дифференциации / С.В. Баранов // Экономические науки. — 2010. — № 4. — С. 113-118.
2. Баранов, С.В. Статистическая оценка асимметричности экономического развития Севера и несевойной части РФ / С.В. Баранов // Вопросы статистики. — 2010. — № 4. — С. 44-49.
3. Баранов, С.В. Технологии оценки неоднородности социально-экономического развития регионов Российской Федерации: проблемы и решения / С.В. Баранов // Экономическая наука современной России. — 2009. — № 3 (46). — С. 48-55.
4. Безруков, А. Реформы и судьба российского федерализма / А. Безруков // Федерализм. — 2005. — № 3. — С. 115-116.

5. Бухвальд, Е.М. Перспективы российского федерализма / Е.М. Бухвальд // Проблемы прогнозирования. – 1998. – № 4. – С. 70-77.
6. Валентей, С. Российские реформы и российский федерализм / С. Валентей // Проблемы прогнозирования. – 1996. – № 1. – С. 23-36.
7. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики / А.Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.
8. Гранберг, А.Г. Экономическое пространство России: трансформация на рубеже веков и альтернативы будущего / А.Г. Гранберг // Общество и экономика. – 1999. – № 3-4, 5.
9. Инвестиционный климат в России (доклад Экспертного института) // Вопросы экономики. – 1999. – № 12. – С. 5.
10. Ларина, Н.И. Смена парадигмы в региональной политике / Н.И. Ларина // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 4. – С. 3-22.
11. Лексин, В. «Экономика удвоения» и ее территориальные последствия / В. Лексин // Федерализм. – 2005. – № 3. – С. 11.
12. Литовка, О.П. Реформа территориально-политического устройства Российской Федерации: анализ сложившейся ситуации и некоторые практические рекомендации / О.П. Литовка, Н.М. Межевич // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. – 2001. – № 2. – С. 10-18.
13. Лыкова, Л. Некоторые проблемы развития бюджетного федерализма в России / Л. Лыкова // Федерализм. – 1996. – № 1. – С. 37-57.
14. Ляско, А. Экономический кризис и его последствия для бюджетной системы российских регионов / А. Ляско // Вопросы экономики. – 1999. – № 3. – С. 27.
15. Минченко, М.М. Актуальные проблемы ресурсного обеспечения территориального развития в Российской Федерации / М.М. Минченко // Проблемы прогнозирования. – 2004. – № 3. – С. 79.
16. Польшнев, А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования / А.О. Польшнев. – М.: Эдиториал УРСС, 2003. – С. 136-137.
17. Региональное развитие: опыт России и Европейского союза / рук. авт. колл. и отв. ред. А.Г. Гранберг. – М: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2000. – С. 21.
18. Самарина, В.П. Ключевые элементы региональной политики взаимодействия государства и бизнеса / В.П. Самарина // Север и рынок: формирование экономического порядка. – Апатиты: Изд-во КНЦ РАН. – 2007. – № 1 (18). – С. 28-34.
19. Самарина, В.П. Оценка неравномерности социально-экономического развития субъектов Центрально-Черноземного экономического района / В.П. Самарина // Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 8 (65). – С. 33-38.
20. Скуфьина, Т. Особенности социально-экономического развития областей Центрального Черноземья / Т. Скуфьина, В. Самарина // Федерализм. – 2008. – № 1. – С. 55-66.
21. Скуфьина, Т.П. О развитии Севера России / Скуфьина Т.П. // Экономические науки. – 2010. – № 4. – С. 109-113.
22. Черепанов, В. Федеративная реформа в России / В. Черепанов // Федерализм. – 2005. – № 3. – С. 98-102.
23. Tendencias regionales – 1998. Syntheses / INSEE. – Paris. – 1999. – № 22. – Pp. 32-34.
24. Wadley D. Restructuring the Regions: Analisis. Policy Model and Prognosis / OECD. – Paris, 1986. – P. 174.