

**ПРОБЛЕМА МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО ВЫРАВНИВАНИЯ
КАК СПОСОБ РАЗРЕШЕНИЯ ПРОТИВОРЕЧИЯ
МЕЖДУ РАВЕНСТВОМ И ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ**

Будовская Олеся Владимировна, кандидат политических наук, доцент

Астраханский государственный университет
414056, Российская Федерация, г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
E-mail: lupenkova75@mail.ru

В данной статье межрегиональные связи и отношения, которые являются одними из важнейших условий социально-экономического роста страны, общественно-политической стабильности и территориальной целостности государства рассматриваются как взаимовыгодные, динамично развивающиеся. Выступая важной стороной российского федерализма, полнокровные межрегиональные связи в сочетании с укреплением вертикали государственной власти играют особую системообразующую роль в обеспечении прочности и динамичности Российского государства. Проблема межрегионального выравнивания – это способ разрешения противоречия между равенством и эффективностью. Рост эффективности экономики страны в целом еще никогда не происходил одновременно за счет всех регионов государства. Рост эффективности неизбежно приводит к возникновению и углублению межрегиональных контрастов, росту неравенства между регионами – «полосами роста», периферией и полупериферией.

Ключевые слова: федерализм, межрегиональные связи, межрегиональное выравнивание, межрегиональные контрасты, эффективность экономики, региональная интеграция, региональная политика

**THE PROBLEM OF INTERREGIONAL LEVELING
AS THE WAY OF RESOLVING THE CONTRADICTION
BETWEEN EQUALITY AND EFFICIENCY**

Budovskaya Olesya V., Ph.D. (Political Sciences), Associate Professor

Astrakhan State University
20a Tatishchev st., Astrakhan, 414056, Russian Federation
E-mail: lupenkova75@mail.ru

The article deals with mutually beneficial fast-growing interregional contacts and relations, which are considered to be one of the most important factors for social and economic development of the country, for social and political stability and for territorial integrity of the state. Being a very important feature of the Russian Federalism, interregional relations along with the vertical power consolidation plays a specific strategic part in the maintenance of the Russian State stability and dynamism. The problem of interregional leveling is like the way of conflict resolution between equality and efficiency. The economic efficiency growth of the country as a whole has never occurred due to all state regions. The efficiency growth inevitably leads to the emergence and deepening of interregional contrasts, growing inequality between regions – "growth poles", peripherals and semi-peripherals.

Keywords: federalism, inter-regional contacts, inter-regional leveling, interregional contrasts, economic efficiency, regional integration, regional policy

Процессы региональной интеграции, направленные на усиление конкурентоспособности региональных экономик с дальнейшим развитием межрегионального сотрудничества, стали важной и актуальной тенденцией современного мирового политического и экономического развития. Несмотря на отдельные качественные изменения, которые произошли в системе управления региональным развитием, государственной политике в этой сфере не хватает системности и научной обоснованности.

Сегодня межрегиональное сотрудничество активно развивается в направлении эффективного сотрудничества на новой основе и в новых формах.

Политическая слабость центра, децентрализация руководства экономикой уже привела к созданию не только предпосылок для суверенизации отдельных республик, но и для горизонтальной интеграции регионов в политической сфере. В ходе реформ наибольшие возможности самостоятельного выживания получили только те регионы, в которых с самого начала пытались проводить целенаправленную стратегию социально-экономического обновления в культурном, институциональном, технологическом аспектах. В одиночку это оказалось под силу лишь небольшой части регионов – экономических лидеров. Естественным выходом для большинства регионов стало объединение их усилий в политической и экономической сферах.

«Экономическую и политическую платформу» горизонтальной интеграции формируют общие претензии руководства практически всех регионов к федеральным властям: передача объектов федеральной собственности на региональный уровень, получение монопольных прав на природные ресурсы или распоряжение прибылью от их эксплуатации, изменение принципов взаимоотношений с федеральными властями, возможность введения налоговых и инвестиционных льгот.

Региональная политика любого крупного государства – это компромисс между: а) выравниванием межрегиональных различий и б) развитием экономического и политического многообразия регионов, воздействием на точки роста. При выборе курса на выравнивание государство сосредоточено на финансировании текущих нужд территорий-реципиентов. Расходы центрального правительства в регионах решают, прежде всего, задачи социальные и политические (или геополитические). При выборе такой модели региональная политика осознается центральным правительством как инструмент реагирования на социальные угрозы, как инструмент снижения политических рисков.

Региональная политика становится одним из важнейших инструментов стимулирования экономического роста, что особенно актуально для крупных государств, где логистические расходы – заметный фактор формирования стоимости. Для стран, ориентированных в региональной политике на развитие, приоритетом становятся инвестиционные проекты, а критерием для вложения общественных финансов в инфраструктуру региона – прямой экономический эффект. При этом региональный уровень принятия решений оснащается инструментами развития и полномочиями, достаточными для ведения собственной эффективной экономической политики.

Межрегиональное сотрудничество может осуществляться в различных формах, с участием и без участия органов власти и самоуправления. В обоих случаях на органы власти и самоуправления возлагается задача создать как соответствующее институциональное обеспечение, так и благоприятные экономические условия для нахождения контрагентов, продвижения товаров на внутренний рынок, осуществления информационной и консультационной поддержки производственной, маркетинговой, инвестиционной деятельности предприятий, координация региональных проектов [2].

Российская Федерация является государством, регионы которого имеют различные природно-климатические характеристики, которые в свою очередь являются определяющим фактором их социально-экономической дифференциации. На это накладывается еще и социокультурная дифференциация, проявляющаяся в различиях мировоззрений и менталитета населения регионов. Совокупность этих факторов привела к тому, что на территории России сформировались достаточно обособленные, как территориально, так и психологически, сообщества.

В то же время, каждое из таких существующих сообществ, институализированных в виде субъектов Федерации, претендует на экономическую самостоятельность. Но в силу того, что подобная административно-территориальная единица не является самодостаточной в социально-экономическом плане, а также из-за произошедшего в результате распада Советского Союза нарушения и, местами, полного разрыва хозяйственных связей на территории России, возникла необходимость восстановления этих связей в рамках единого экономического пространства. Важным вопросом в этой связи стало создание концепции региональной политики, которая способствует

решению проблем в федеративных отношениях внутри государства, а в ее рамках – поиска оптимальных форм и методов межрегиональной экономической интеграции.

Опыт радикальных социально-экономических и общественно-политических преобразований, накопленный Россией за постсоветские годы, неоспоримо свидетельствует о том, что взаимовыгодные, динамично развивающиеся межрегиональные связи и отношения являются одним из важнейших условий социально-экономического роста страны, общественно-политической стабильности и территориальной целостности государства. Выступая важной стороной российского федерализма, полнокровные межрегиональные связи в сочетании с укреплением вертикали государственной власти играют особую системообразующую роль в обеспечении прочности и динамичности Российского государства.

За последнее время возникло много новых типов межрегиональных объединений: региональные ассоциации экономического взаимодействия, ассоциации и союзы городов России, международные объединения регионов и городов. Именно эти объединения вносят важный вклад в создание и регулирование рынков, в освобождение экономики от ограничений, диктуемых административным делением России. Они способствуют также свободному межрегиональному делению товаров, финансовых и трудовых ресурсов, созданию хозяйственных формирований, исходя из экономической целесообразности без учета территориальных границ [4].

В настоящее время на территории Российской Федерации появилось несколько форм межрегионального сотрудничества: союзы городов, ассоциации территорий, объединенные по различным признакам и др. В качестве одной из таких форм в настоящий момент выступают межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия.

На основании существующих нормативных документов, тем или иным образом затрагивающих вопросы деятельности межрегиональных ассоциаций, можно предположить, что эти структуры имеют потенциал стать важными элементами политики, направленной на восстановление единого экономического пространства страны.

На настоящий момент существует 8 экономических ассоциаций субъектов Российской Федерации:

- Межрегиональная ассоциация “Сибирское соглашение”;
- Ассоциация экономического взаимодействия территорий Северо-Запада РФ (“Северо-Запад”);
- Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ Центральной России (“Центральная Россия”);
- Ассоциация экономического взаимодействия областей Центрально-Черноземного региона РФ (“Черноземье”);
- Ассоциация “Большая Волга” по экономическому взаимодействию республик и области Поволжского региона РФ;
- Ассоциация социально-экономического сотрудничества республик, краев и областей Северного Кавказа (“Северный Кавказ”);
- Ассоциация экономического взаимодействия областей и республик Уральского региона (“Уральская”);
- Межрегиональная ассоциация экономического взаимодействия субъектов РФ Дальнего Востока и Забайкалья;
- Межрегиональная ассоциация “Арктическое соглашение”.

Ассоциации являются некоммерческими организациями, создаваемыми с целью координации взаимных усилий по социально-экономическому развитию регионов, наиболее полной реализации преимуществ регионального разделения труда, консолидации финансового потенциала.

Ассоциации экономического взаимодействия образуются органами представительной или исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления для решения региональных, межрегиональных и местных экономических и социальных задач в рамках совместно принятых соглашений, программ и проектов.

Следует отметить, что идея создания межрегиональных ассоциаций как организационно-связующего звена между интересами субъектов Федерации и интересами федеральных министерств и ведомств в условиях формирования единого российского внутреннего рынка была весьма своевременной, доказала свою реальность и перспективность. И она имеет в себе несомненный потенциал для развития.

С развитием и налаживанием добрососедских отношений между регионами как внутри государства, так и за ее пределами, возникают разные формы межрегионального сотрудничества. Все они нуждаются в систематизации и новых подходов и их лучшего изучения.

Существуют различные подходы к классификации форм межрегионального сотрудничества. Сложность заключается в большом количестве и разнообразии видов сотрудничества. Все формы отличаются рядом особенностей, а именно: наличием границы и необходимостью его обустройства, использованием природных ресурсов и, соответственно, решением общих или идентичных проблем, деятельностью в различных отраслях.

Считаем целесообразным классифицировать формы межрегионального взаимодействия по следующим признакам.

По субъектам управления:

1. Местные и региональные органы власти;
2. Органы власти национального уровня;
3. Местные формальные и неформальные институты межрегионального сотрудничества;
4. Общественные организации.

Можно выделить формы по следующим признакам:

По типу решаемых проблем. Это формы межрегионального сотрудничества, осуществляемые путем сотрудничества между его участниками, которые характеризуются наличием похожих природно-экономических условий, и имеющие целью решения идентичных или общих проблем.

По содержанию сотрудничества: (внешнеэкономические, внутриэкономические). Распространенной формой межрегионального сотрудничества является трансграничное сотрудничество. Другой, сравнительно новой, формой сотрудничества являются кластеры, – это географически близкие группы взаимосвязанных компаний и ассоциированных учреждений в отдельной отрасли, связанные общими технологиями и навыками [3, с. 258].

Специальные (свободные) экономические зоны являются также формой межрегионального сотрудничества. На территории таких зон вводятся льготные таможенные, валютно-финансовые, налоговые и другие условия экономической деятельности национальных и иностранных юридических и физических лиц [6].

Общественные организации как объединения граждан образуются также для совместной реализации общих интересов (культурных, экономических, возрастных, гендерных, региональных, религиозных, профессиональных, социальных и т.п.).

Степень межрегиональных социально-экономических различий в существенной мере определяется размерами страны. Если страна невелика и обладает развитой экономикой, то, как правило, дифференциация потребностей и степени их удовлетворения от региона к региону не бывает большой. Поэтому проблема межрегионального выравнивания в небольших странах не столь остра. Для крупных стран с территориально неравномерно развитой экономикой характерны чрезмерные межрегиональные контрасты в уровне социально-экономического развития.

Проблема межрегионального выравнивания – это способ разрешения противоречия между равенством и эффективностью. Рост эффективности экономики страны в целом еще никогда не происходил одновременно за счет всех регионов государства. Рост эффективности неизбежно приводит к возникновению и углублению межрегио-

нальных контрастов, росту неравенства между регионами – «полюсами роста», периферией и полупериферией [1].

Экономический рост, достигаемый только за счет стимулирования более «эффективных регионов», приводит к углублению территориальной несправедливости и неравенства. Такая экономическая политика способствует росту социальной напряженности в обществе, и, следовательно, она неперспективна без перераспределительной компоненты региональной социально-экономической политики государства.

Напротив, чрезмерная государственная поддержка слаборазвитых и депрессивных регионов, частично решая их проблемы, приводит к постепенному затуханию экономического роста в стране.

Поиск оптимального варианта между компенсирующей и стимулирующей экономическое развитие региональной политики – задача сложная и зависит от многих составляющих: общего уровня социально-экономического развития страны, уровня сознания граждан, целей и перспектив развития. Процесс приближения к относительному равенству включает в себя несколько стадий, для каждой из которых может быть выбрана своя мера соотношения равенства и эффективности.

В основе социально-экономической дифференциации регионов России лежат природно-климатические, культурно-исторические факторы и результаты процесса формирования территориальной структуры хозяйства России.

Недооценка регионального аспекта реформ уже привела к углублению межрегиональных социально-экономических контрастов, возникновению пропасти между «богатыми» и «бедными» регионами, вызреванию потенциала межрегиональных конфликтов. Постоянно происходит сужение экономически освоенной территории за счет «отмирания» все большего числа экономических функций регионов Севера и Дальнего Востока. Практически во всех регионах наблюдается фрагментация внутри регионального экономического пространства [3].

Проблема межрегионального выравнивания стояла перед Россией на всех этапах социально-экономического развития. Однако возможности ее решения на каждом этапе были обусловлены общим уровнем благосостояния страны, принятыми критериями равенства и целями выравнивания.

Политика выравнивания, основанная преимущественно на перераспределительном принципе, применявшемся при советской власти, несмотря на отдельные социальные и научно-технические достижения, в конечном счете, привела к снижению общей эффективности экономики и затормозила развитие регионов с более конкурентоспособной экономикой.

В настоящее время назрела необходимость разработки и реализации государственной политики выравнивания межрегиональных диспропорций, основанной как на совершенствовании системы перераспределительных отношений, так и на инвестиционном стимулировании экономического развития субъектов Российской Федерации.

В основу такой политики положены три основных принципа:

1. Унификация – это законодательное установление и соблюдение единых правил взаимоотношения как субъектов федерации с центром. Унификация предусматривает отказ от специальных договоров центра с регионами и от практики индивидуальных неформальных договоренностей региональных и федеральных властей. Это означает, достижение реального правового равенства субъектов.

2. Перераспределение – это создание действенной системы вертикального (центр – регионы) перераспределения финансовых ресурсов через бюджетную систему государства. Оно должно быть направлено на исполнение системы государственных социальных гарантий для населения.

3. Стимулирование – это призвание обеспечивать эффективность регионального развития путем концентрации ресурсов центра на решении общегосударственных и межрегиональных проблем и задействование собственных внутрирегиональных резервов экономического роста.

Основными целями государственной политики выравнивания межрегиональных диспропорций являются:

- приоритетное развитие регионов – полюсов экономического роста, увеличивающих вклад ресурсов в систему перераспределения;
- создание условий для реализации предпосылок социально-экономического развития, имеющихся в каждом регионе;
- создание равно благоприятных условий жизнедеятельности населения вне зависимости от места проживания;
- повышение эффективности и справедливости системы «вертикального» перераспределения финансов между регионами и федеральным центром [5].

Для Российской Федерации предполагают развитие своей реалистической модели, которая должна сводиться к следующим особенностям:

Оптимизация финансовых потоков «регионы – центр»:

- сокращение встречных потоков, основанное на принципе максимального отставления регионам тех налоговых и неналоговых поступлений, которые они отчисляют в федеральный бюджет, а затем получают в виде трансфертов и иных перечислений их федерального бюджета;
- увеличение их собственных доходов региональных бюджетов за счет перераспределения нормативов налоговых поступлений в пользу регионов. Это предусматривает экономию федерального бюджета за счет сокращения числа федеральных функций и объема финансирования.

Упрощение системы межбюджетного выравнивания, введение понятных результатов такого выравнивания. В качестве критерия можно предложить, чтобы результатом межбюджетного выравнивания был бы не более чем двух-трехкратный разрыв в душевой обеспеченности расходной части отдельных субъектов РФ.

Постепенная реализация принципа бюджетной самостоятельности субъектов федерации, переход в межбюджетных отношениях от патернализма к стимулированию. Важным шагом в этом направлении должна стать реформа налоговой системы, переход от «смешанного» к «раздельному» взиманию определенных видов налогов в бюджеты различных уровней [6].

Необходима разработка и принятие Федерального закона «О статусе члена федерации», в котором должен быть перечислен набор требований, при соблюдении которых данное государственно-территориальное образование может претендовать на статус полноправного члена федерации. Главным требованием в этом законе должна стать бюджетная самостоятельность региона.

Роль государства при ее проведении состоит в опосредованном регулировании деятельности различных инвесторов, создании благоприятного инвестиционного климата в субъектах федерации. Неблагоприятный относительно других стран мира инвестиционный климат в России является главной причиной фатального дефицита как отечественных, так и иностранных инвестиций, и бегства российских капиталов за границу в более привлекательные страны. Россия – страна настолько резких межрегиональных экономических, социальных и политических контрастов, что каждый потенциальный инвестор при наличии достаточной информации об инвестиционном климате может выбрать регион с наилучшими условиями инвестирования. Проблема состоит в адекватной сравнительной оценке инвестиционной привлекательности регионов России.

Нужно добиться такой ситуации, когда роль федерального центра по перераспределению ресурсов будет сведена к прямой финансовой помощи регионам лишь в выполнении общероссийских целевых программ и в чрезвычайных ситуациях.

Структурно-инвестиционная политика является составляющей государственной региональной социально-экономической политики, которая направлена на решение стратегических задач регионального развития. От успешности проведения этой политики в значительной степени зависят рост эффективности экономики, создание луч-

ших условий для воплощения принципа «территориальной справедливости». И тогда проблема межрегионального выравнивания как способ разрешения противоречия между равенством и эффективностью исчезнет сама собой.

Список литературы

1. Инвестиционная привлекательность регионов: причины различий и влияние органов государственной власти РФ // Региональная специфика развития бизнеса и экономики : материалы 2 Всероссийской научной конференции. – Астрахань: Издательский дом «Астраханский университет», 2009. – С. 86–90.
2. Местное самоуправление как стабилизатор развития региона: политологический анализ // Стратегия развития региона: социально-экономические, политико-правовые инновации. – Орел : ОРАГС, 2000. – С. 23–32.
3. Региональный аспект бедности в России (Доклад Всемирного банка) // Российская бизнес-газета. – 28 сентября 2013. – № 478.
4. Региональный сепаратизм в условиях современной российской толерантности // Россия и Восток: проблема толерантности в диалоге цивилизаций : материалы 1V Международной научной конференции. – Астрахань : Издательский дом «Астраханский университет», 2007. – Часть 2. – С. 128–132.
5. Сергеев В. М. Демократия и региональное неравенство / В. М. Сергеев // Полис. Политические исследования. – 2003. – № 5. – С. 6–11.
6. Серебрякова С. В. Социально-территориальные иерархии российской региональной структуры // Актуальные проблемы экономической социологии : сборник научных трудов студентов, аспирантов и преподавателей / под общ. ред. Н. Р. Исправниковой, М. С. Халикова. – Москва : Университетская книга, 2011. – Вып. 8.

References

1. Investitsionnaya privlekatel'nost' regionov: prichiny razlichiy i vliyaniye organov gosudarstvennoy vlasti RF [Investment attractiveness of regions: the reasons for the differences and the influence of state authorities of the Russian Federation]. *Regional'naya spetsifika razvitiya biznesa i ekonomiki : materialy 2 Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii* [Regional Specificity of Business and Economic Development. Proceedings of the 2nd Scientific Conference], Astrakhan, Astrakhan University Publ. House, 2009, pp. 86–90.
2. Mestnoe samoupravlenie kak stabilizator razvitiya regiona: politologicheskiy analiz [Local government as regulator of the region: political analysis]. *Strategiya razvitiya regiona: sotsialno-ekonomicheskie, politiko-pravovye innovatsii* [The Regional Development Strategy: Social and Economic, Political and Legal Innovation], Orel, ORAGS Publ., 2000, pp. 23–32.
3. Regionalnyy aspekt bednosti v Rossii (Doklad Vsemirnogo banka) [The regional dimension of poverty in Russia (World Bank report)]. *Rossiyskaya Biznes gazeta* [Russian Business Newspaper], September 28, 2013, no. 478.
4. Regionalnyy separatizm v usloviyakh sovremennoy rossiyskoy tolerantnosti [Regional separatism in modern Russian tolerance]. *Rossiya i Vostok: problema tolerantnosti v dialoge tsivilizatsiy : materialy 1V Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii* [Russia and the East: the Problem of Tolerance in the Dialogue of Civilizations. Proceedings of the 1V International Scientific Conference], Astrakhan, Astrakhan University Publ. House, 2007, part 2, pp. 128–132.
5. Sergeev V. M. Demokratiya i regionalnoe neravenstvo [Democracy and Regional Disparity]. *Polis. Politicheskie issledovaniya* [Polis. Political Researches], 2009, no. 5, pp. 6–11.
6. Serebryakova S. V. Sotsialno-territorialnye ierarkhii rossiyskoy regionalnoy struktury [Social and territorial hierarchy of the Russian regional structure]. *Aktualnye problemy ekonomicheskoy sotsiologii : sbornik nauchnykh trudov studentov, aspirantov i prepodavateley* [Actual Problems of Economic Sociology. Proceedings of students and teachers], Moscow, Universitetskaya kniga Publ., 2011, issue 8.