

# СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГИОНОВ

УДК 332.025.12

**ключевые слова:** Российская Федерация, региональная политика, территория, субъект, социально-экономическая асимметрия

О. П. Кузнецова, Е. А. Юмаев

## ПОЛИТИКА ПРИОРИТЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ СУБЪЕКТОВ — ЛОКОМОТИВОВ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

*Рассмотрены два основных направления реализации государственной региональной политики: «уравнивания» и поддержки субъектов-«локомотивов». Выделены недостатки политики приоритетной поддержки наиболее развитых субъектов. Сформулированы рекомендации, выполнение которых позволит устранить выявленные недостатки и использовать в первоочередном порядке при реализации государственной региональной политики приоритетную поддержку субъектов-«локомотивов». При написании статьи использовался зарубежный опыт реализации региональной политики (Европейский союз, Китай, Франция).*

Целью региональной политики практически всех стран мира является максимальное (в идеале — полное) выравнивание уровня межтерриториальной социально-экономической асимметрии (далее — МСЭА) развития, однако абсолютное выравнивание признается исследователями недостижимой целью. Так, рассматривая различные этапы региональной политики Канады с 1960 г. до начала XXI в., профессор Квебекского университета в Римуски Клермон Дуга (Clermont Dugas) отмечает, что «невозможно устранить полностью региональную социально-экономическую разнородность, но существует достаточное количество средств, чтобы обеспечить их уменьшение. Весь накопленный опыт прошлого негативен, но его необходимо знать, это позволит в будущем извлечь пользу» [10]. Основная причина невозможности полного преодоления МСЭА — природная пространственная неоднородность [11, с. 3].

МСЭА России может быть рассмотрена на различных уровнях управления: муниципальное образование, субъект Российской Федерации, экономический район, федеральный округ, азиатская и европейская части. В настоящей работе в центре внимания находятся субъекты РФ, яв-

ляющиеся в системе управления страной основными административно-территориальными единицами.

Существует два полярных варианта проведения региональной политики. Первый предполагает увеличение поддержки, получаемой отстающими территориями (продолжение политики уравниловки, которая доказала свою неэффективность). Помимо перераспределения финансовых потоков между уровнями бюджетной системы Российской Федерации в качестве одного из направлений реализации данного варианта можно выделить идею укрупнения субъектов РФ [4], достаточно активно реализуемую в нашей стране в последние годы. Однако на местах этот способ снижения МСЭА поддерживают далеко не все руководители. Как отмечает губернатор Томской области В. Кресс, укрупнение регионов по принципу присоединения депрессивной территории к более развитой способно только усугубить ситуацию, поскольку в данном случае инициируется новое перераспределение доходов. «У каждого, даже самого сильного региона имеются сегодня свои «медвежьи углы», на которые сил и средств не хватает. А тут еще новые в нагрузку», — замечает В. Кресс [7].

По поводу механизма перераспределения Н. Зубаревич в своих работах замечает, что он лишь обеспечивает минимальные социальные стандарты, но не решает проблему неравенства. Она считает решением проблемы развитие внутренней миграции [3].

Второй сценарий опирается на субъекты, которые являются локомотивами российской экономики. Ставка делается на развитие частно-государственного партнерства. Его эффективность значительно возрастает в том случае, когда региональные власти имеют финансовую возможность предоставить бизнесу налоговые льготы, что в нынешних кризисных условиях

при падении доходной части бюджетов территорий даже для сравнительно благополучных субъектов РФ является задачей трудноразрешимой. Предполагается, что со временем быстрое развитие сильных субъектов будет способствовать ускорению темпов роста на близких слаборазвитых территориях. Им отводится роль формирования спроса на производимые сильными в экономическом плане субъектами продукцию и услуги. При развитии по оптимистичному сценарию через некоторое время в сильных субъектах начнет ощущаться нехватка рабочей силы, поэтому бизнес начнет экономически осваивать территории близлежащих слаборазвитых субъектов, в которых имеется невостребованная дешевая рабочая сила. Таким образом, к росту экономики мало-развитых субъектов РФ приведут объективные экономические процессы [2].

В России продолжают дискуссии о том, какой вариант проведения региональной политики считать приоритетным. На практике же существующие бюджетные ограничения в конце XX и начале XXI вв. фактически не оставляли выбора российскому правительству, которое в непростых экономических условиях прежде всего старалось обеспечить населению страны минимальные социальные стандарты. Поскольку бюджетных средств едва хватало на покрытие этих целей, о смене акцента в федеральной региональной политике на приоритетную поддержку субъектов — локомотивов экономики Российской Федерации долгое время не могло быть и речи.

За те несколько лет, которые предшествовали началу мирового экономического кризиса, разразившегося осенью 2008 г., российская финансовая система значительно окрепла. Правительством РФ за счет сверхвысоких цен на нефть были сформированы резервы, наличие которых позволило всерьез заявить о начале реализации амбициозной политики приоритетной поддержки субъектов-«локомотивов» российской экономики для достижения обозначенных выше целей. В 2008 г. незадолго до начала кризиса Минэкономразвития РФ подготовило «Концепцию долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.» [5], в тексте которой четко определяется направленность на приоритетную поддержку субъектов — локомотивов экономики России. Вместе с тем Концепция предполагала, что в среднесрочной перспективе асимметрия в развитии регионов будет возрастать, что, учитывая имеющийся уровень МСЭА, напрямую угрожает безопасности России.

В мировой практике есть примеры реального сокращения МСЭА, смещения акцентов в развитии в сторону периферии. Например, во Франции за десятилетие 1993—2003 гг. доля столичного региона (L'Ole-de-France) в ВВП страны уменьшилась в сравнении с остальной континентальной частью государства на 0,4% [12]. Учитывая изначальные очень высокие конкурентные позиции Парижского столичного региона и то, что речь идет именно о доле в структуре ВВП, это снижение можно считать знаковым событием, говорящим о реальном развитии периферийных территорий.

В связи с началом мирового финансово-экономического кризиса реализация политики приоритетной поддержки субъектов — локомотивов российской экономики приостановлена. Однако после преодоления кризиса Правительство РФ неизбежно вернется к выбору из двух вариантов: распределить имеющиеся ресурсы между всеми субъектами или большую их часть отдать когорте сильных.

Признавая, что банальное перераспределение финансовых потоков не является эффективным рычагом проведения в России региональной социально-экономической политики, считаем, что поддержка субъектов-«локомотивов» также не может оцениваться только с позитивной стороны по следующим причинам:

1. На первом этапе окружающие субъекты-«локомотивы» менее развитые территории должны стать основным рынком сбыта продукции, которую высокоразвитые субъекты начнут производить в рамках оказываемой им на приоритетных началах поддержки. Остается неясным вопрос, как будет согласовываться идея вступления нашей страны во Всемирную торговую организацию с расширением политики импортозамещения в слаборазвитых субъектах РФ. Принятие в 2008—2009 гг. таможенных заградительных мер уже в связи с обозначенным намерением вступить в ВТО не будет долгосрочным.

2. Акцент будет сделан на развитии экономики субъектов-«локомотивов», которые будут способствовать ускорению экономического роста окружающих их менее развитых субъектов РФ, однако на огромной территории Сибирского и Дальневосточного федеральных округов находится лишь один высокоразвитый субъект — Красноярский край [1, с. 2].

3. Нехватка квалифицированных кадров, которая должна заставить крупнейшие предприятия и организации высокоразвитых субъектов начинать экономическое освоение близлежащих слаборазвитых, на самом деле ощущается

уже сейчас [8], однако крупнейшие предприятия, особенно строительной сферы, уже давно ориентированы на завоз иностранной рабочей силы из-за рубежа, а вовсе не на экономическое освоение соседних территорий. Более того, несмотря ни на какие ограничения завоз иностранных рабочих ведется с таким размахом, что это само по себе начинает угрожать безопасности Российской Федерации.

4. Высокоразвитые субъекты, как считается, начнут распространять свою деятельность на соседние малоразвитые территории вследствие нахождения там неиспользуемой и дешевой рабочей силы. Но что представляет из себя «неиспользуемая и дешевая» рабочая сила? Это фактически неквалифицированная часть рабочей силы, потерявшая трудовые навыки и неспособная по этой причине создавать продукцию высокой добавочной стоимости и/или инновационную продукцию. А преимущественно такую продукцию или услуги производят (предлагают) предприятия, деятельность которых начинает выходить за рамки одного субъекта Федерации.

5. В случае если рядом окажутся несколько экономически мощных субъектов, которые станут территориями приоритетного развития, между ними неизбежно усилится конкуренция. Учитывая фактическое отсутствие в России традиций добросовестной межтерриториальной конкуренции, мы не исключаем возможность реализации такого сценария, когда один субъект начнет подавлять развитие другого, что не имеет ничего общего с перспективной целью оказания приоритетной поддержки субъектам «локомотивам» — выравниваем уровня социально-экономического развития территорий.

6. Существует опасность, что сильные субъекты начнут экономически осваивать окружающие их менее развитые территории по тому же сценарию, в соответствии с которым сейчас это делают московские финансово-промышленные группы. Столичный капитал, которому давно уже тесно в рамках Московской кольцевой автомобильной дороги, скупает в субъектах РФ наиболее ликвидные активы, значительная часть этого процесса реализуется в рамках недружественных слияний и поглощений. Затем налоги, уплачиваемые до этого в местные бюджеты, перенаправляются в лучшем случае в столицу, в худшем — в оффшорные зоны. Существует массовая практика банкротства купленных предприятий с целью извлечения максимальной прибыли в сжатые сроки. Без нормативного закрепления требований многих глав субъектов РФ об уплате налогов по месту фактического

производства товаров или услуг, совершенствования нормативно-правовой базы, регулирующей сферу защиты предприятий и организаций от недружественных слияний и поглощений, использование указанного сценария приведет лишь к усилению проявлений рейдерства в экономических взаимоотношениях высоко- и слабо развитых субъектов РФ.

С проблемой выравнивания уровня развития территорий столкнулся Европейский союз после вхождения в его состав новых государств-членов. Контрасты регионального развития в единой Европе значительно ниже российских, однако и там признается необходимость ускоренного развития наиболее проблемных территорий. Особенностью является планирование разработки индивидуального сценария развития для каждого региона. Используются и стандартные методы: привлечение инвесторов и «закачка» денег. «Есть регионы, которые нуждаются в субсидиях, и этого нельзя не учитывать», — отмечают представители Еврокомиссии [9, с. 3].

Интереснейший подход решения проблем развития территорий дает нам Китайская Народная республика. Правительством этой страны реализуется программа создания 100 новых городов-миллионеров [6].

Ни тот, ни другой опыт России не подходит. Исходные социально-экономические контрасты в Евросоюзе даже с учетом новых стран-членов из Восточной Европы значительно ниже российских, а в Китае достаточно свободного населения, которое может заселить создаваемые города. Кстати, поострены эти самые 100 городов будут за счет недорогого труда китайских рабочих.

На практике в чистом виде ни один из двух рассматриваемых в данной работе рычагов претворения в жизнь государственной региональной социально-экономической политики не используется, однако всегда наличествует постановка акцента на том или ином способе ее проведения. Отмечая недостатки и политики уравнивания территорий, и ускоренного развития субъектов «локомотивов», авторы склоняются к приоритетному использованию последней. Однако ее применение без реализации дополнительного комплекса мероприятий нецелесообразно.

По нашему мнению, выявленные недостатки политики поддержки субъектов — локомотивов экономического развития могут быть нивелированы посредством реализации следующих направлений:

1. Уплата налогов по месту фактического производства товаров или оказания услуг. Данная

мера уже фигурирует в российском законодательстве, но в связи с отсутствием законов, регламентирующих ее реализацию, до настоящего момента она так и не стала действующей.

2. Создание условий в рамках совершенствования российского законодательства, способствующих развитию добросовестной межтерриториальной конкуренции. Данное направление, по нашему мнению, целесообразно поручить Федеральной антимонопольной службе РФ, полномочия которой максимально близки к рассматриваемой проблеме.

3. Помимо поддержки территорий, уже фактически имеющих статус локомотивов российской экономики, в Сибири и на Дальнем Востоке необходимо выделение субъектов, которые будут получать значительные объемы финансирования на создание мощной экономической базы, сопоставимой с экономикой, например, Красноярского края или Свердловской области (с учетом разницы в обеспеченности территории человеческими ресурсами).

4. Создание системы дифференцированного тарифообразования на услуги по перевозке грузов и населения по железной дороге для Сибирского и Дальневосточного федеральных округов. Это позволит увеличить внутренние перевозки между азиатской и европейской частями России, сформировать предпосылки для проведения интенсивной политики импортозамещения. Данная мера частично уже реализуется в нашей стране. Речь, в частности, идет об обнулении тарифов на перевозку автомобилей из европейской части России на Дальний Восток. Если вспомнить историю, то введение графом С. Витте дифференцированных тарифов на грузоперевозки по железной дороге позволило обеспечить территориальную целостность России в трудный период начала XX в. Аналогичные меры должны быть приняты на морском и авиационном транспорте.

5. Дальнейшее совершенствование миграционного законодательства, а также создание условий, при которых работодатели будут заинтересованы привлекать на работу преимущественно граждан России, повышать их профессиональную компетентность. Необходимо реформирование политики привлечения внешних трудовых мигрантов с тем, чтобы в Россию с учетом строго определенных квот приезжали работать специалисты высокой квалификации и уровня образования.

6. Решение о финансировании проектов, реализуемых в субъектах-«локомотивах», должно приниматься с учетом реального вовлечения

ими в хозяйственный оборот территорий окружающих их менее развитых субъектов. При этом особое внимание необходимо уделить тому, что субъекты-«локомотивы» не должны напрямую заниматься экономическим развитием окружающих их территорий, подменяя имеющиеся там органы управления.

7. Среди субъектов-«локомотивов» доминируют те, экономическая мощь которых основана на эксплуатации сырьевого фактора развития. Для обеспечения скорейшего перехода к постиндустриальному обществу в субъектах РФ (помимо Москвы и Санкт-Петербурга) в рамках поддержки передовых территорий финансирование в приоритетном порядке (а, возможно, и полностью) должно направляться на реализацию инновационных проектов, результатом запуска которых станет кардинальное увеличение доли инновационной продукции в общем ее объеме по субъекту. В данном случае может быть полезен французский опыт. Важнейшими разделами антикризисных программ регионов Франции являются те, которые связаны с ускорением перехода к постиндустриальному обществу отдаленных и периферийных территорий континентальной части страны. Это происходит в рамках формирования интегрированных научно-образовательных сетей, объединяющих разрозненные научные коллективы [13].

Таким образом, в нашей стране одним из важнейших является вопрос достижения баланса между поддержкой бюджетобразующих субъектов — локомотивов российской экономики и перспективным преодолением имеющейся тенденции к нарастанию асимметрии в развитии различных субъектов Федерации. Реализация сформулированных авторами настоящей статьи предложений позволит значительно повысить эффективность государственной региональной политики, уже в среднесрочной перспективе улучшить социально-экономическую ситуацию на подавляющей части территорий государства, ощутимо снизить межтерриториальную социально-экономическую асимметрию, что, в свою очередь, благоприятно отразится на обеспечении экономической и национальной безопасности Российской Федерации.

Стремление к абсолютному устранению различий не должно становиться самоцелью. Общеизвестно, что снижение асимметрии регионального развития несовместимо с одним из важнейших принципов развития экономики — максимизацией темпов экономического развития в целом. Тем не менее, потенциал перспективного снижения межтерриториальной соци-

ально-экономической асимметрии в Российской Федерации в настоящее время очень высок.

### Список литературы

1. Велетминский И. Кому до Москвы далеко // Российская газета. 2008. 19 сентября.
2. Гурвич Е. Сильные регионы подтянут слабые // Российская газета. [Сайт]. URL: <http://www.rg.ru/2007/10/19/gurvich.html> (дата обращения: 19.10.2007).
3. Зубаревич Н. Сопротивление пространства // Культурная эволюция. [Сайт]. URL : <http://yarcenr.ru/content/view/617/71/> (дата обращения 19.04.2009).
4. Кистанов В. В. Объединение регионов России. Преимущества для управления и предпринимательства. К реформе территориального устройства. М. : ЗАО «Издательство “Экономика”». 2007. 151 с.
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации // Министерство экономического развития Российской Федерации. [Сайт]. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/myconnect/economylib/mert/welcome/pressservice/eventschronicle/doc1217949648141> (дата обращения 08.08.2008).
6. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации // Министерство регионального развития Российской Федерации. [Сайт]. URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&PageID=148> (дата обращения 02.12.2007).
7. Кресс В. Региональная политика. Поощрение пространства // Ведомости. [Сайт]. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2006/08/15/111053> (дата обращения 13.01.2007).
8. Лексина К. Губернаторы потребовали от Транснефти снижения зарплат // Коммерческие вести. [Сайт]. URL: [http://kvnews.ru/archive/2007/jur22\(795\)/money/6560/](http://kvnews.ru/archive/2007/jur22(795)/money/6560/) (дата обращения 08.08.2008).
9. Смольякова Т. Между Европой и Китаем // Российская газета. 2008. 04 июня.
10. Clermont Dugas. Les politiques de développement régional au Canada depuis 1960: éléments de bilan // Les Classiques des sciences sociales. [Electronic resource]. URL: [http://classiques.uqac.ca/desintegration/dugas\\_clermont/pol\\_devel\\_regional\\_canada/pol\\_devel\\_texte.html](http://classiques.uqac.ca/desintegration/dugas_clermont/pol_devel_regional_canada/pol_devel_texte.html) (дата обращения 08.11.2009).
11. Jean-François Royer. Disparités territoriales: effets et causes des comportements des agents// Économie et Statistique. 2008. №415-416.
12. Patrick Redor. Les régions françaises: entre diversités et similitudes // Institut national de la statistique et des études économiques. [Electronic resource]. URL: [http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&ref\\_id=FSR06ab](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FSR06ab) (дата обращения 27.10.2009).
13. Un «Campus numérique» prometteur // Préfecture de région — Bretagne. [Electronic resource] / URL: [http://www.bretagne.pref.gouv.fr/sections/reliance\\_economique/view](http://www.bretagne.pref.gouv.fr/sections/reliance_economique/view) (дата обращения 06.09.2009).