

М.Н. Миронова,
к.г.н., доцент кафедры
региональной экономики и географии
экономического факультета
Российского университета дружбы народов

В.Н. Холина,
к.г.н., доцент, заведующая кафедрой
региональной экономики и географии
экономического факультета
Российского университета дружбы народов

Динамика территориального неравенства в условиях экономического роста и кризиса в регионах Российской Федерации

В ходе экономического роста формируются различия не только между регионами страны, но и внутри каждого из них, даже самого небольшого по площади. Концентрация обеспечивает максимальную эффективность экономики, но ведет к росту территориальных диспропорций и, как следствие, к социальной и политической напряженности.

Причины регионального неравенства в России, во-первых, связаны с различиями в природных условиях и ресурсах, географическом положении, исторической специфике заселения и характером экономического освоения территории. Неравномерность размещения производства и населения проявляется в контрастах между западом и востоком, севером и югом: экономический потенциал сконцентрирован преимущественно в европейской части и юге страны, ориентированных на развитие внешних связей с соседями; а основные природные ресурсы – в малоосвоенной азиатской и северо-восточной части, суровой по природно-климатическим условиям. Ситуация осложняется отдаленностью и низкой инфраструктурной связанностью этих территорий, что «консервирует» региональные контрасты и сдерживает мобильность населения. Определяющее влияние на преимущественное развитие тех или иных территорий, по П.Кругману, принадлежит двум группам факторов:

- «первой природы», которые даны «свыше», но изменяются по мере развития общества и были наиболее важными в индустриальную эпоху (богатство природными ресурсами, выгодное географическое положение);
- «второй природы», что приобрели наибольшее значение в постиндустриальную эпоху, связаны с деятельностью общества и государства и играют важную роль в модернизации (агломерационный эффект, человеческий капитал, институты) [1].

Территориальное неравенство в РФ: основные тенденции. В последние десятилетия в России усилилось проявление модели «центр-периферия»: нарастала концентрация финансовых, производственных, трудовых ресурсов в наиболее развитых регионах, в первую очередь - в крупнейших агломерациях страны, в первую очередь столичных – в Москве и Санкт-Петербурге. Так, за 1995-2008 г. доля Москвы в валовом региональном продукте возросла с 12% до 25% (а включая Московскую область – 30%), в Москве сконцентрировано 4/5 банковского капитала. К 2009 г. суммарная численность населения Московской и Санкт-Петербургской агломераций (по официальной статистике) достигла 20 млн. человек (14% населения страны), а доля занятых в экономике – 18%, и это – на 0,77% территории страны.[2].

Концентрация финансовых ресурсов в Москве и Санкт-Петербурге способствовала активной приватизации региональных объектов столичными финансово-промышленными группами (объекты добывающей промышленности, торговые сети, транспортные предприятия). Причем, особо «опасной» для устойчивого развития экономики регионов была приватизация технологически связанных между собой промышленных объектов по частям, особенно когда новые собственники принимали бизнес-решения без учета

интересов смежников. Вслед за приватизацией шла перерегистрация предприятий в столицах или оффшорах, что сокращало доходы региональных бюджетов, а значит, и социальные выплаты и расходы.

Трансфертное ценообразование, активно используемое нефтедобывающими компаниями, способствовало занижению ВРП в ресурсных регионах и завышению в местах размещения штаб-квартир, т.е. в столицах. Усилению неравенства в бюджетном обеспечении способствовало распределение налогов между федеральным бюджетом с одной стороны и региональными – с другой: наиболее собираемые налоги – НДС и налог на добычу полезных ископаемых, экспортные пошлины были отнесены к федеральному бюджету, а налог на прибыль (размер которого в определенной степени зависит от стадии экономического цикла) и НДФЛ – на региональный уровень.

Агломерационный эффект способствовал оттоку финансовых и трудовых ресурсов из периферийных территорий и создал проблему для их инновационного развития и ухудшил социально-культурную среду проживания. За 1995-2006 гг. наблюдался четко выраженный тренд роста асимметрии по ВРП на душу населения между 10 самыми бедными и богатыми регионами: с каждым годом росла разница между лидерами и аутсайдерами - в 1995 г. она составляла 4,9 раз, 2000 г. - 6,6 раза, 2006 г. - 7,1 раз (Табл. 1)

Таблица 1 – Концентрация экономики России (доля ВРП регионов-лидеров в ВРП РФ), %, 1995-2008 гг. [2]

Регионы-лидеры	1995	2000	2004	2008
Москва	12,2	21,0	19,0	24,6
Тюменская область	9,4	9,9	13,0	9,2
Московская область	3,6	3,2	3,8	4,9
С.-Петербург	3,4	3,3	3,6	4,1
Татарстан	3,0	3,3	2,8	2,7
Красноярский край	3,0	3,5	2,6	2,1
Свердловская область	3,5	2,7	2,5	2,8
Самарская область	3,1	2,5	2,4	2,0
Башкортостан	2,9	2,6	2,3	2,2
Краснодарский край	2,3	2,4	2,2	2,4
Итого, 10 регионов	46,4	54,4	54,2	57,0

Динамика региональной асимметрии в 1990-2008 гг. и ее следствия. Проблемы регионального развития существовали и в советские годы, но решались в условиях административно-командной системы и плановой экономики через перераспределение экспортных доходов от ресурсных и военно-промышленных производств через бюджет и капиталовложения пропорционально численности населения регионов. К 1990 г. различие в среднедушевых доходах населения между «бедными» и «богатыми» регионами было 3-х кратным, объемах инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения – почти 30-и кратным. В последующие годы экономических реформ старые механизмы были нарушены, что привело к усилению дисбалансов регионального развития. (Табл. 2)

Таблица 2 – Коэффициент региональной асимметрии регионов России по основным социально-экономическим показателям в 1990-2008 гг., раз [составлено по 3]

Годы	1990	1995	2000	2006	2008
1. ВРП на душу населения	*	20,0	26,5	41,5	24,4**

2. Объем инвестиций в основной капитал на душу населения	28,4	49,3	179,8	186,7	173,1
3. Среднедушевые доходы населения, в месяц	2,7	13,9	13,8	9,9	8,9

* Расчет ВРП ведется с 1994 г.

** По материалам сайта www.gks.ru

В 1990-е гг., в ходе экономических и общественно-политических реформ, формирования рыночной экономики, в стране выделились две группы регионов – наиболее уязвимые регионы и регионы, обладающие конкурентными преимуществами. Наибольший спад производства (а значит, и уровня социально-экономического развития) наблюдался в регионах с обрабатывающими производствами (особенно в лишившихся госзаказов, со специализацией на отраслях военно-промышленного комплекса и машиностроения; на выпуске товаров потребительского назначения, неконкурентоспособных с импортируемыми аналогами); в отдаленных регионах, пострадавших из-за оттока населения и высоких транспортных тарифов и зоны Севера, которые получали в советское время значительные бюджетные дотации.

В выигрышном положении оказались добывающие регионы, в первую очередь, нефтедобывающие в условиях растущей цены на нефть на мировом рынке в 2000-2008 гг. (Тюменская область и особенно Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, Сахалинская область, Республика Коми и др.); регионы, сконцентрировавшие торгово-посредническую и финансовую деятельность («две столицы» – Москва и Санкт-Петербург). Традиционными аутсайдерами стали республики Северного Кавказа, Калмыкия, Тыва, Ивановская область, Республика Марий Эл. [4]

Территориальная асимметрия дополнялась крайне неравномерным распределением инвестиций в основной капитал: это привело к резкому сокращению числа «богатых» регионов и увеличению – «бедных». Национальные и иностранные инвестиции шли в основном в экспортоориентированные, специализирующиеся на топливной и металлургической промышленности, и «столичные» регионы. За 1990-2000 гг. размах региональной асимметрии по душевым показателям инвестиций в основной капитал вырос в 8 раз, а среднедушевым доходам населения – в 5, показатели по ВРП на душу населения различались в 26,5 раз (Табл. 1). К началу XXI в. четко проявились основные проблемы регионального развития России: усиление межрегиональной дифференциации социально-экономического развития; узкоспециализированный характер специализации экономики большинства регионов страны; концентрация производства и инвестиций в регионах-лидерах. [5]

Благоприятная конъюнктура мировых цен на нефть и металлы в 2000-07 гг. привела к росту экономики страны, но негативным изменениям в ее структурных пропорциях и обострению проблем регионального развития. В эти годы усилилась сырьевая направленность экспорта РФ: к 2007 г. удельный вес экспорта продукции ТЭК РФ вырос до 64,1%. Получили быстрое развитие отрасли, ориентированные на внутренне потребление, за счет притока экспортных поступлений в страну – торговля и другие услуги, жилищное строительство, пищевая промышленность и пр.. Сформировалась тенденция упрощения отраслевой структуры обрабатывающей промышленности – сокращался удельный вес отраслей машиностроения и химической промышленности при росте пищевой промышленности, нефтепереработки и производства кокса [6].

Период экономического роста сопровождался дальнейшей поляризацией регионов – «бедные беднели, богатые богатели». К 2008 г. лишь 15% населения проживало в регионах с ВРП на душу населения выше среднего по стране. В 2006 г. размах региональной асимметрии по основным показателям еще больше вырос и составил по объемам инвестиций в основной капитал на душу населения 187 раз, душевым показателям ВРП – 41,5 раза. Однако межрегиональные различия по среднедушевым денежным доходам населения несколько сократились и стали 10-и кратными (в основном в связи с мероприятиями Правительства РФ по повышению зарплат врачам, учителям и военнослужащим и индексацией пенсий).

В 2008-2009 годы влияние мирового финансово-экономического кризиса вмешалось в ход развития экономики страны и привело к падению производства, преимущественно автомобилестроения и металлургии, и ударило по наиболее развитым регионам России. Антикризисными мерами Правительства РФ и регионов стали поддержка системообразующих предприятий федерального и регионального значения, меры по сокращению безработицы за счет организации общественных работ, переобучения кадров, стимулирования развития малого бизнеса и т.п.. [7]. За счет этих мер диспропорции уровня социально-экономического развития регионов России несколько снизились, особенно по душевым показателям ВРП (Табл.1.).

Другой институциональный фактор – реализация национального проекта «Здоровье» с 2006 г. – приостановил также пространственную поляризацию регионов страны по качеству жизни населения, оказав наибольшее положительное воздействие (при увеличившейся доступности медицинской помощи) на показатели смертности населения в самых проблемных регионах страны с низким долголетием. [8]

Региональная политика РФ в контексте проблемы территориального неравенства. Сильные межрегиональные контрасты становятся особенно опасными, если экономическое неравенство между регионами совпадает с политическими, религиозными, этническими различиями. Нарастающая отсталость регионов ведет к социальной и экономической нестабильности в обществе, ограничивает возможности регулирования миграционных потоков. Все это при наихудшем сценарии может привести к распаду экономического пространства и расколу государства. Способом разрешения противоречий регионального неравенства является эффективная региональная политика государства, соблюдающая компромисс между нуждами экономической эффективности и социальной справедливости. Создание Министерства регионального развития России в начале 2005 г. отражало внимание, которое стало уделяться в стране проблемам роста территориального неравенства.

Основной вектор региональной политики России – выравнивающий, наиболее явно преобладал над вторым, стимулирующим, в 1990-е гг. и первой половине 2000-ых гг. Основным инструментом выравнивающей региональной политики служат межбюджетные отношения. Он не оказался успешным, как и во всех странах догоняющего развития, где территориальное неравенство усиливается за счет концентрации экономической активности в регионах с конкурентными преимуществами.

Поэтому с середины 2000-ых гг. акценты были перенесены на стимулирующий вектор региональной политики. Последний основан на стимулировании точек и полюсов роста экономики. Его основной инструмент – особые экономические зоны (ОЭЗ) и крупные инвестиционные проекты на основе частно-государственного партнерства. Но на практике он также слабо реализуется из-за отсутствия баланса между двумя данными векторами, режима «ручного управления», проблем выбора пространственных приоритетов развития, отсутствия согласования интересов центра и регионов. При этом, формально доля трансфертов из ФФПР стала меньше (до 70% в общем объеме трансфертов из федерального бюджета в нач.2000-ых гг., 34% в 2007 г. и 23% в 2009 г.), но выросла доля целевых перечислений регионам на выполнение социальных обязательств. Это в результате определяет фактическое доминирование выравнивающего вектора в современной региональной политике страны [8].

Сложившееся региональное неравенство и действующая бюджетно-налоговая политика весьма ограничили возможности самоуправления большинства регионов страны. Высокую степень бюджетной самостоятельности показывают лишь 12 из 83 субъектов Российской Федерации – нефтегазодобывающие регионы: Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Коми; регионы с развитой тяжелой промышленностью (в т. ч. топливной) – Республики Татарстан, Удмуртия и Башкортостан, Оренбургская и Томская области, крупные финансово-кредитные центры: Москва, Санкт-Петербург. Они, по сути, являются немногочисленными донорами федерального бюджета. К условным донорам можно отнести Ленинградскую, Рязанскую и Саратовскую области, в которых уровень обеспеченности бюджетных расходов собственным

налоговым потенциалом лишь несколько ниже среднероссийского (в 2007 г. составлял 1,45) [9].

Преобладающая часть российских регионов (60% от всех) является реципиентами, еще около четверти занимают промежуточное положение. Самые высокودотационные реципиенты – наиболее отстающие в социально-экономическом развитии регионы, половина из которых аграрные Республики Северного Кавказа, а также слаборазвитые регионы Дальнего Востока и Сибири.

Региональная политика России предусматривает выявление проблемных территорий и регионов. Выделяются четыре основных типа регионов, для которых разрабатываются специальные Федеральные целевые программы (ФЦП) регионального паритета, призванные решать специфические проблемы, угрожающие социально-экономическому развитию страны в целом (табл. 3).

При этом две программы регионального развития вошли в первую десятку ФЦП по объемам финансирования в 2010 г.: «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года» (2-е место по объемам финансирования, 225,7 млрд. руб.) и «Социально-экономическое развитие социальной сферы Чеченской Республики на 2008-2011 годы» (9-е место, 15,1 млрд. руб.). [10] Это свидетельствует о приоритетах региональной политики государства, направленной на решение наиболее острых проблем отставания социально-экономического развития, осложненного политической и экологической ситуацией.

Таблица 3 – Основные Федеральные целевые программы регионального развития РФ в 2006-2010 годы [10]

Типы регионов	Названия ФЦП
Приграничные	Программа развития Калининградской области на период до 2014 года; Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007-2015 гг.
Отстающие в социально-экономическом развитии	Юг России (2008-2012 годы); Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002 - 2010 г.)
Регионы с политическими конфликтами	Социально-экономическое развитие социальной сферы Чеченской Республики на 2008-2011 гг.; Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010 - 2016 гг.
С большим риском экологических катастроф	Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 г.

В 2005 г. был принят Федеральный Закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» с целью улучшение инвестиционного и предпринимательского климата, развития «новой экономики» и депрессивных территорий [11]. Это послужило основой формирования разных типов ОЭЗ, в дополнении к комплексным (в Калининградской и Магаданской областях): 2 – промышленно-производственных (в Липецкой области и Татарстане), 4 – технико-внедренческих (в Москве, Санкт-Петербурге, Московской и Томской областях), 8 – туристско-рекреационных (в Краснодарском, Ставропольском, Алтайском и Приморском краях, республике Алтай и Бурятия, Калининградской и Иркутской области) и 2 портовых (в Хабаровском крае и Ульяновской области). Однако, несмотря на достаточный срок с момента принятия этого закона в большинстве указанных регионов, реализация проектов пока не принесла ощутимых результатов, за исключением Калининградской, Липецкой и некоторых других.

Из вышеизложенного ясно, что меры региональной политики РФ не оказывают существенного влияния на положительное решение проблемы регионального неравенства. Региональное неравенство в РФ приняло характер угрозы национальной

безопасности, поэтому уже в течение ряда лет ведется работа над проектом «Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации».

Хотя содержание Концепции вызывает много нареканий специалистов-регионалистов относительно территориальных приоритетов районов нового освоения, стратегического планирования специализации экономики регионов на десятилетия вперед и пр., ряд ее положений заслуживает внимания. Это относится к кардинальному совершенствованию налогово-бюджетных инструментов региональной политики, и развитие федеративных отношений и местного самоуправления. Реализация Концепции потребует внесения изменений в федеральные законы и нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ, разработку новой правовой базы.

Проект Концепции отмечает, что современная политика страны в налоговой сфере и в области межбюджетных отношений имеет недостатки, заключающиеся в чрезмерной концентрации доходных источников на федеральном уровне и увеличение доли «мобильных» налоговых доходов, (прежде всего, налога на прибыль) в доходах бюджетов российских регионов. Это создает условия для бессистемного, непрогнозируемого перераспределения налоговой базы между регионами и нарастание дифференциации уровня бюджетной обеспеченности.

Кроме этого, нужна координация применяемых инструментов регионального развития (межбюджетных трансфертов, федеральных целевых программ, инвестиционного фонда и др.) и ликвидации дисбаланса в социально-экономическом положении регионов России, который в рамках действующего управления региональным развитием компенсируется наращиванием объема межбюджетных трансфертов. Объем финансовой помощи бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета постоянно возрастает: если в 2004 году объем межбюджетных трансфертов (без учета субвенций) составлял 343 млрд. рублей, то к 2008 году он достиг 762,5 млрд. рублей. [12]

Необходим переход к новым принципам финансово-бюджетных отношений, внедрения механизмов, обеспечивающих стимулы к повышению эффективности деятельности региональных органов власти, передача им действенных полномочий и реализация в полном объеме принципов местного самоуправления. Немаловажную позитивную роль должны сыграть и устранение институциональных барьеров в региональном развитии России, а улучшение институциональной среды в комбинации с другими преимуществами пространственного развития сможет повысить конкурентоспособность российских регионов. Это даст возможность решения проблемы регионального неравенства и сбалансированного территориального развития в РФ.

Литература

- [1] Krugman P.R. Geography and Trade 1991. MIT Press, Cambridge, MA
- [2] Издания разных лет «Россия в цифрах». Крат.стат.сб./Росстат.
- [3] Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. / Росстат. – М., 2009. – 990 с.
- [4] А.Г.Гранберг «Основы региональной экономики». – М.: ГУ ВШЭ, 2006.
- [5] Рязанова Л.А., Миронова М.Н., Заргарян П.А. Тенденции развития регионов России. - Федеральный справочник, выпуск 15, январь-июнь 2004 года. Москва, «Родина-Про», 2004, С. 247 – 253
- [6] Миронова М.Н. Отраслевая структура промышленности РФ в начале XXI века: региональный аспект. - Мир и Россия: регионализм в условиях глобализации, М.: Экон-Информ, 2009, 260 с., С. 251-264с.
- [7] <http://www.minregion.ru> официальный сайт Министерства регионального развития РФ (Антикризисные меры Правительства РФ)

[8] Зубаревич Н.В. Региональное развитие и институты. // ж. Региональные исследования, 2010, №2, с.3-15

[9] Финансы России. 2008: Стат.сб./ Росстат - М., 2008. - 453 с.

[10] <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Title/> - сайт Федеральные целевые программы России

[11] <http://www.economy.gov.ru> – Министерство экономического развития Российской Федерации (Особые экономические зоны)

[12] <http://www.minregion.ru> – Министерство регионального развития (Концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации. 2009 г.)