

экономики как в традиционных (энергетика, транспорт, аграрный сектор), так и в новых наукоемких секторах и экономике знаний.

В Концепции предусматривается, что в течение 2008–2020 гг. реальные располагаемые доходы населения вырастут в рамках инновационного сценария примерно в 2,4 раза, энерго-сырьевого — в 2,1 раза, инерционного — в 1,8 раза.

В развитии бюджетной системы предполагается, что порядок взимания основных налогов и сборов в долгосрочной перспективе останется в целом неизменным. Это, на наш взгляд, создает благоприятные условия для разработки стратегий субъектами Федерации.

Одной из главных задач реформирования экономики России является подавление инфляции. В таблице представлены сравнительные данные о выполнении прогноза Министерства экономического развития и торговли РФ об уровне инфляции в стране на 2004–2007 гг. для двух сценарных вариантов.

Из приведенных данных видно, что фактически ни за один анализируемый год и ни

по одному из вариантов прогнозный показатель не совпадает с фактическим. При этом динамика отклонения фактического уровня инфляции от прогнозируемого имеет тенденцию к увеличению для обоих вариантов.

**Данные о выполнении прогноза  
Минэкономразвития России об уровне  
инфляции в стране на 2004–2007 гг.**

Год	Вариант прогноза	Прогноз Минэкономразвития России, %	Фактические данные органов статистики, %	Отклонение прогнозных данных от фактических, проц. пункты
2004	1	10,0	11,7	1,7
	2	10,0		1,7
2005	1	6,5	10,9	4,4
	2	8,5		2,4
2006	1	5,5	9,0	3,5
	2	7,5		1,5
2007	1	4,0	11,9	7,9
	2	6,0		5,9

Таким образом, для подавления инфляции в среднесрочном и долгосрочном периодах необходимо разработать реальные показатели уровня инфляции и обеспечить их постоянный мониторинг.

УДК 332.14(47)  
ББК 65.050.9(2)1

**Е.А. КОЛОДИНА**  
доктор экономических наук, профессор  
Байкальского государственного университета  
экономики и права, г. Иркутск  
e-mail: kolodina@bk.ru

## ТРАНСФОРМАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

Дается анализ региональной политики России в постсоветский период. Обсуждается проблема соответствия региональной политики территориальному устройству государства. Рассматриваются основные черты современной парадигмы регионального развития, ориентированного на создание точек роста.

*Ключевые слова:* региональная политика, региональное развитие, федерация, вертикаль власти.

В настоящее время не только ученые, но и наиболее влиятельные представители центральной исполнительной власти осознали, что кризис регионального развития достиг своего пика и стал тормозом для движения вперед. В своем выступлении перед Госсо-

ветом В.В. Путин заявил о необходимости модернизации региональной политики<sup>1</sup>. А глава Министерства регионального развития РФ Д.Н. Козак на экономическом форуме «Россия» (февраль 2008 г.) откровенно признал полный крах сегодняшней региональной

политики, базирующейся на принципах централизации.

Нет сомнения в том, что государственная стратегия регионального развития является следствием политики территориального устройства государства. Унитарное государство, основанное на вертикали власти, и федеративное государство, основанное на балансе горизонтальных и вертикальных связей, будут по-разному выстраивать модели региональной политики. В первом случае субъектом социально-экономического развития является вертикаль исполнительной власти, во втором случае наряду с государством субъектами развития являются и регионы, и муниципальные образования.

Но в том-то и дело, что современную Россию с точки зрения государственного устройства нельзя расценивать ни как полноценную федерацию, ни как полноценное унитарное государство. Из этого следуют противоречивость и двойственность всех проводимых в стране в последнее десятилетие реформ<sup>2</sup> и, как результат, — неэффективность региональной политики центра.

С одной стороны, была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления (1998 г.), произошло законодательное разграничение полномочий Федерации, регионов и муниципальных образований с передачей большей части функций в сфере социально-экономического развития на региональный и местный уровни<sup>3</sup>. С другой стороны, изменения в налоговой системе и в системе межбюджетных отношений лишили регионы и муниципальные образования реальной экономической базы для социально-экономического развития территорий, сделали их зависимыми от федерального центра. Размер диспропорций поражает. В 2006–2007 гг. 70% налогов аккумулировалось в федеральном бюджете и только 30% — в бюджетах субъектов Федерации и муниципальных образований. Следует учесть, что сумма таможенных сборов практически достигла суммы собираемых налогов. При этом таможенные доходы полностью закреплены за федеральным бюджетом. Несложно посчитать, что в суммарных доходах государства на долю территорий приходится лишь 15–20%.

Таким образом, в стране параллельно идут два процесса: формальный процесс развития федеративных отношений (законодательное разграничение полномочий) и реальный процесс централизации власти и концентрации доходов в федеральном бюджете. Регионы и муниципальные образования потеряли ресурс развития и перестали быть полноценными субъектами развития своих территорий. Реальные шаги федерального центра приблизили положение России к состоянию унитарного государства.

Попробуем проследить трансформацию региональной политики, проводимой центром, в соответствии с трансформацией федеративных отношений (табл.).

Из принятого Федеративного договора (1992 г.) невозможно понять, что собой представляет российское государство: федерацию или конфедерацию? Договор зафиксировал, что республики в составе РФ обладают суверенитетом, а это соответствует принципам не федерации, а конфедерации. «Берите столько суверенитета, сколько проглотите», — говорил Б.Н. Ельцин, обращаясь к региональным лидерам. Сепаратизм был заложен в основополагающие документы как право на суверенитет одних субъектов (республик) и отсутствие этого права у других (областей и краев).

Итак, первый период (1991–1998 гг.) — слабый федеральный центр, региональный «парад суверенитетов». Центр решал свои собственные проблемы (борьба за власть, выживание, приватизация), устранившись от решения проблем региональных. Государство управлялось в известной степени по инерции.

Регионы тоже решали свои конкретные проблемы, считая общенациональные трудности обременительным грузом. Не останавливаясь подробно на формах проявления регионального сепаратизма, перечислим все же основные из них:

- попытка отделения от страны (Чеченская Республика);
- отказ перечислять налоги в федеральный бюджет (Республика Татарстан);
- несоответствие регионального законодательства федеральному (большинство субъектов Федерации).

Итог первого этапа государственного строительства в постсоветский период —

«слабое государство — слабое общество», «слабые регионы — еще более слабый центр» и отсутствие какой-либо государственной политики регионального развития. Недолгий опыт «ельцинского федерализма» для России оказался, к сожалению, отрицательным.

После инаугурации В.В. Путина ситуация резко изменилась. Начался второй этап постсоветской трансформации государственного устройства России. Менялся не просто баланс сил, а вся система отношений между федеральным центром и регионами. Стремительно и целенаправленно восстанавливалась властная вертикаль. Своими указами президент отменил решения регио-

нальных властей, затрагивающие компетенцию центра. Одновременно он обратился к регионам с предложением привести региональное законодательство в соответствие с федеральным. Вслед за этим был создан институт федеральных округов (не предусмотренный Конституцией РФ). Изменился принцип формирования Совета Федерации (вместо губернаторов в Совет Федерации стали входить их представители, часто из числа столичной политической элиты). Был определен порядок отстранения от должности руководителей регионов и роспуска законодательных собраний, принимающих акты, которые идут вразрез с федеральными законами.

**Основные вехи трансформации федеративных отношений и региональной политики в постсоветской России**

Этап	Годы	Изменения в федеративном устройстве государства	Изменения в региональной политике государства
Первый (ослабление федерального центра, появление элементов слабой конфедерации)	1992	Заклучение Федеративного договора	Государственная политика регионального развития отсутствует. Региональный «парад суверенитетов»
	1993	Проведение поэтапной конституционной реформы	
	1996	Переход к выборности губернаторов	
	1998	Ратификация Европейской хартии местного самоуправления	
Второй (укрепление унитарных основ государства)	1999	Вывод губернаторов из Совета Федерации	Государственная политика регионального развития отсутствует. В субъектах Федерации и федеральных округах активно разрабатываются собственные стратегии регионального развития
	2000	Образование федеральных округов и введение института полномочных представителей президента в федеральных округах, не предусмотренные Конституцией РФ	
	2002	Формирование партии власти «Единая Россия»	
	2003	Принятие закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ	
	2004	Замена всенародных выборов губернаторов голосованием в законодательных собраниях по кандидатуре, представленной президентом (де-факто назначение губернаторов)	Образовано Министерство регионального развития РФ, основной задачей которого является выработка государственной политики в сфере социально-экономического развития субъектов Федерации
Третий (фактически унитарное государство, основанное на вертикали исполнительной власти)	2005		Министерством регионального развития РФ разработана Концепция стратегии социально-экономического развития регионов РФ, ориентированная не на выравнивание социально-экономического положения регионов, а на поддержку регионов-локомотивов. Принят закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» № 116-ФЗ. Образовано Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами
	2006–2007		Создано 13 особых экономических зон

К 2002 г. в стране сформировалась партия «Единая Россия» — партия чиновников, представляющая интересы не населения, а исполнительной власти. И наконец в 2004 г. было введено назначение губернаторов (регионы теперь не выбирают губернаторов, а лишь утверждают представленные президентом кандидатуры). Произошли изменения и в порядке выборов мэров городов — в соответствии с новым уставом мэр может избираться не всенародным голосованием, а местным законодательным собранием из числа его членов. В результате Россия вновь превратилась в унитарное государство с некоторыми элементами региональной специфики.

Второй этап, продолжавшийся с 1999 до 2005 г., можно назвать периодом формирования вертикали власти. По мнению президента Института современной политики В.Н. Лысенко, «с момента назначения первого губернатора в начале 2005 г. федерализм юридически прекратил свое существование в нашей стране. Сейчас по мере назначения новых глав регионов федерализм стремительно съезживается как "шагреновая кожа", превращаясь все больше в квазифедерализм<sup>4</sup>, как это было при Советском Союзе»<sup>5</sup>.

А что характерно для второго этапа с точки зрения формирования региональной политики? Несмотря на то что в 2004 г. было создано Министерство регионального развития РФ, выясняется, что продекларированной региональной политики у федеральной исполнительной власти в данный период так и не появилось. При этом прослеживается явное стремление центра с помощью изменений в налоговой системе и в системе межбюджетных отношений максимально перераспределить налоги в свою пользу. Если в 1998 г. налоги между федеральным центром и регионами распределялись в пропорции 50/50, то в 1999 г. — 52/48 в пользу центра, в 2005 г. — 60/40, а в 2006 г. — уже 70/30.

Централизация налогов и проведенная «монетизация» льгот сделали бюджеты практически всех российских регионов дефицитными. Так, в Северо-Западном федеральном округе на 2005 г. бюджеты всех субъектов были запланированы с дефицитом<sup>6</sup>, дефи-

цитными становятся даже бюджеты самых благополучных с финансовой точки зрения регионов.

Кроме того, в 2005 г. был сокращен объем финансовой поддержки регионов из федерального центра. В Сибирском федеральном округе (СФО) наибольшее сокращение произошло в Читинской, Новосибирской и Томской областях, Республиках Бурятия и Хакасия. На встрече с А.Л. Кудриным в СФО Р.Ф. Гениатулин (губернатор Читинской области) заявил: «Снижение трансфертов говорит о том, что Сибирь и Дальний Восток не особенно нужны правительству». На это глава Министерства финансов РФ ответил, что снижение трансфертов объясняется значительным ростом региональных бюджетов. Но ведь все понимают, что и расходы регионов значительно возрастают за счет инфляции и большего объема расходных обязательств.

При отсутствии государственной региональной политики в этот период в субъектах Федерации и в федеральных округах активно разрабатывались собственные стратегии развития. Были созданы первые региональные центры стратегических исследований, являвшиеся независимыми общественными институтами. Наиболее успешной оказалась деятельность двух таких организаций — Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа и Центра стратегических разработок «Северо-Запад». Образовалась целая сетевая структура, объединившая центры стратегических исследований, проектно-аналитические группы и независимых экспертов из различных регионов. Внутри образованного экспертного сообщества оформились постоянно действующие форумы по проблемам регионального развития<sup>7</sup>.

Итак, второй этап российских государственных преобразований не ознаменовался появлением у центра стратегического видения пространственного развития столь огромной территории, однако в этот же период в большинстве субъектов Федерации были разработаны собственные стратегии регионального развития.

Однако уже 2005 г. стал поворотным в истории России. После 15 лет отсутствия какой бы то ни было государственной политики

пространственного развития центр принял два важных документа, которые позволяют говорить о том, что первый шаг в разработке стратегии пространственного развития нашей страны, наконец, сделан. Во-первых, в 2005 г. Министерство регионального развития РФ подготовило проект Концепции стратегии социально-экономического развития регионов РФ. В нем намечен переход от политики выравнивания (характерной для СССР) к политике поляризованного развития. Концепция предполагает выделение опорных регионов, т.е. регионов — локомотивов роста, которые должны получить особый экономический и правовой статус и приоритетную федеральную поддержку в реализации инфраструктурных проектов.

Во-вторых, в 2005 г. был принят федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» № 116-ФЗ. Кроме того, было образовано Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами, и уже к концу 2007 г. в стране было создано 13 особых экономических зон.

Почему первые декларации в области пространственного развития государства относятся к 2005 г.? Логично предположить, причина в том, что именно к данному моменту была достроена вертикаль власти и все ресурсы развития сконцентрировались в центре. По сути дела, в такой огромной стране существовал один центр роста — Москва, аккумулировавший до 80% финансовых потоков. Подобная ситуация не могла рассматриваться как нормальная, поэтому у правительства возникла идея разработки концепции поляризованного развития на основе создания регионов-локомотивов, распространяющих экономический эффект на остальные территории.

Критерии отнесения региона к категории опорных регионов:

- весомый вклад в ВВП страны;
- устойчивый рост пассажиро- и грузопотоков;
- наличие научно-образовательного центра федерального значения;
- сформированная стратегическая инициатива национального масштаба;
- высокий научно-технический, кадровый, социально-экономический потенциал;

- партнерство власти, бизнеса и общества;

- возможность стать девелопером для соседних территорий.

В 2007 г. в российском бюджете впервые были заложены средства (9 млрд р.) на развитие территорий.

Какие же регионы разработчиками Концепции<sup>8</sup> включаются в состав опорных? Во-первых, недотационные, но таких только десять; во-вторых, несырьевые, но среди регионов-доноров сырьевые регионы составляют большинство. Так, за Уралом нет ни одного региона, удовлетворяющего предъявленным требованиям.

Как создаются и поддерживаются опорные регионы, можно видеть на примере Санкт-Петербурга. В последние годы его активно превращают в центр экономического роста. Для этого используется административный ресурс: в добровольно-принудительном порядке в северную столицу переводят на налоговый учет крупные компании (например, Газпром). В результате бюджет Санкт-Петербурга вырос многократно (в 2003 г. он составлял 77 млрд р., а уже в 2006 г. — 218 млрд р.).

Разработчики Концепции считают, что достаточно вложить деньги в опорные регионы, а остальные регионы подтянутся автоматически. На самом деле при неразвитой инфраструктуре и слабых экономических связях между регионами эффект от региональной реформы может быть обратным — массовый отток рабочей силы с депрессивных территорий и дальнейшая их деградация. В число проигравших попадут и «среднеразвитые» регионы. Возникнет так называемая проблема территориальной несправедливости. Ее обострение породит взаимную отчужденность отдельных частей страны. По мнению С. Артоболевского (Институт географии РАН), помощь лишь регионам-локомотивам как основное направление региональной политики — это удел богатых и гомогенных стран, и то лишь в определенные периоды их развития. Региональная политика должна базироваться на общественном согласии. Поддержка отдельных субъектов Федерации или отдельных бизнес-структур подрывает конкуренцию, а, как известно, главной задачей государства в

условиях рыночной экономики является как раз поддержание конкуренции.

Таким образом, проводимая центром региональная политика, основанная на административных методах, бесперспективна. Но с идеей Концепции можно, действительно, согласиться: России необходима политика пространственного развития, ориентированная на создание точек роста. Другое дело, что под точками роста ни в коем случае не должны пониматься субъекты Федерации.

Целью разработки государственной стратегии пространственного развития является повышение конкурентоспособности страны, регионов, национальных бизнес-структур. Однако конкурентоспособность страны и регионов все в большей степени определяется не конкурентоспособностью предприятий, а конкурентоспособностью кластеров, дислоцированных в их границах. Поэтому кластеры во многих успешно развивающихся странах (Финляндия, Германия, Италия) рассматриваются как основные точки роста, а кластерный подход признается в качестве наиболее важного принципа формирования региональной политики.

Точками роста с полным основанием можно считать и особые экономические зоны (ОЭЗ). В этой связи не может не радовать то, что процесс создания особых экономических зон в России набирает силу, тем более что их эффективность доказана почти 30-летним опытом развития КНР. В Китае особые экономические зоны стали настоящим локомотивом роста экономики страны. В 37 ОЭЗ Поднебесной за 20 лет было инвестировано более 120 млрд дол. Интересен в этом смысле и опыт Бразилии, где 30 лет назад в чащах Внутренней Амазонии организовали единственную свободную зону — «Мануаус», благодаря чему практически не освоенная территория превратилась в огромный технопарк. Сегодня здесь работает более 1 млн человек, а такие компании-гиганты, как «LG», «Siemens», «Bosch» и др., разместили на этой территории свои заводы. Однако российский подход к созданию ОЭЗ оказался иным. Очевидно, что трудно назвать Липецкую и Московскую области, Республику Татарстан и г. Санкт-Петербург, где расположены ОЭЗ, нуждающимися в особой поддержке.

Кроме того, неэффективны методы привлечения инвестиций в российские ОЭЗ. Освобождение от налога на прибыль, которое считается основным послаблением, не очень интересно инвесторам, так как ощутимую прибыль компания начинает получать только через пять-шесть лет после своего создания. Главным тормозом развития ОЭС, как, впрочем, и региональных кластеров, является слабо развитая инфраструктура. К примеру, ни в уже существующих ОЭЗ, ни в зонах-претендентах нет нормальных дорог либо их строительство находится в начальной стадии<sup>9</sup>.

Для нашего государства инфраструктурный подход при формировании точек роста, несомненно, должен стать основным. По подсчетам экспертов ООН, в России в регионах с крайне низким уровнем развития инфраструктуры проживает 70% населения<sup>10</sup>. Строительство дорог, линий электропередач, газопроводов, создание средств связи способны превратить самые депрессивные территории в точки экономического роста. Китайцы таким образом активно «сшивают» свое экономическое пространство, ежегодно вводя в эксплуатацию фантастическое количество автодорог<sup>11</sup>.

Имеется и российский опыт региональной политики, основанной на инфраструктурном подходе: строительство Транссиба в начале прошлого века превратило разрозненные до этого куски сибирской территории в пространственную экономическую систему с несколькими точками экономического роста<sup>12</sup>. «Витте создал Сибирь, построив железную дорогу». Возникла Западно-Сибирская экономическая площадка. Она представляла кольцо, очерченное верхней Обью и Иртышом, посередине пересекающееся Транссибирской магистралью. Именно в этой зоне возникли первые кластеры и производилась львиная доля продукции, вывозимой за пределы Сибири. Основные города Западно-Сибирской экономической площадки — Омск, Томск, Тюмень, Ново-николаевск.

Строительство Транссиба и Восточно-Китайской железной дороги послужило толчком к развитию Дальневосточной экономической площадки. Она находилась на пересечении железнодорожных, речных и

морских путей и включала в себя не только российские территории, но и Маньчжурию. Ядром же Дальневосточной площадки стал г. Харбин.

Подведем итог ретроспективного анализа трансформации федеративных отношений и региональной политики государства.

Политическая динамика России за годы постсоветской истории говорит о том, что все это время наша страна балансировала между централизацией и децентрализацией власти. При этом четко выделяются три этапа: с 1991 по 1999 г. — этап ослабления центра, появления элементов слабой конфедерации; с 1999 по 2005 г. — этап укрепления унитарных основ государства; с 2005 по 2008 г. окончательно сформировалась вертикаль исполнительной власти и львиная доля доходов сконцентрировалась в центре. Это позволяет говорить о том, что Россия, по сути, превратилась в унитарное государство. При этом первые два этапа характеризовались отсутствием у центра вообще какой-либо региональной политики. И только на третьем этапе, в условиях унитарного государства, центр обозначил новую для страны парадигму пространственного развития, ориентированную на поддержку регионов-локомотивов.

С одной стороны, правительство предпринимает реальные шаги в области региональной политики, и это радует. С другой стороны, новый подход к формированию стратегии регионального развития откровенно настораживает.

Повышать конкурентоспособность страны и регионов можно успешно в условиях как унитарного (например, Китай), так и федеративного государства (например, США). В первом случае вертикаль необходимо достроить Госпланом и все проблемы развития территорий, вплоть до проблем ЖКХ, решать из центра, что в принципе невозможно при гигантских масштабах нашей страны и высоком уровне коррумпированности чиновников. Во втором случае надо исходить из того, что идеология пространственного развития наиболее успешных демократических стран строится на принципах субсидиарности, партнерства и софинан-

сирования, т.е. на согласовании интересов центра, регионов и бизнеса. Роль государства в этих странах состоит не во властном перераспределении благ и регулировании сверху, а в посредничестве и активизации действий других, в кропотливом согласовании интересов.

Таким образом, региональная политика, основанная на принципах субсидиарности, предоставляющая регионам не только полномочия по развитию своих территорий, но и достаточный объем финансовых ресурсов, по нашему мнению, является наиболее эффективной и приемлемой.

### Примечания

<sup>1</sup> <http://kremlin.ru>.

<sup>2</sup> Административная реформа, реформа местного самоуправления, реформа межбюджетных отношений.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: закон № 131-ФЗ.

<sup>4</sup> Квазигосударства: Пакистан, Судан, Объединенные Арабские Эмираты, Коморские острова, СССР.

<sup>5</sup> Лысенко В.Н. От империи к федерации: современные пути развития российской государственности: (докл.-размышление) // <http://www.kazanfed.ru>.

<sup>6</sup> Архипов И. По старым рецептам // Эксперт Северо-Запад. 2005. № 4.

<sup>7</sup> Например, ежегодный форум «Стратегия регионального развития» стал площадкой, на которой обсуждались и обсуждаются ключевые вопросы развития регионов, актуальные как для региональных властных структур, так и для бизнес-сообщества.

<sup>8</sup> Перельгин Ю. Пришло время поляризованного развития // <http://www.c-society.ru>.

<sup>9</sup> Единственным исключением является особая экономическая зона «Елабуга», которая расположена в Елабужском районе Татарстана, входящем в Камский промышленный узел.

<sup>10</sup> Костиков В. «И слышно завывание волков...» // Аргументы и факты. 2008. № 6.

<sup>11</sup> Так, китайское правительство для активизации экономической жизни в Таримском бассейне, самом отдаленном и пустынном северо-западном районе, реализовало комплексный инфраструктурный проект, проложив через пустыню современную автомагистраль, а вдоль нее — нефте- и газопровод. В бассейне сразу несколько компаний начали разработку месторождений, сюда пришли частные инвестиции, а за ними — и человеческий капитал.

<sup>12</sup> Колодина Е.А. Теория и методология регулирования межрегиональной экономической интеграции. Иркутск, 2004.