

## ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НЕРАВНОМЕРНОСТЬ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

<sup>1</sup>Баранов С.В., <sup>2</sup>Самарина В.П., <sup>1</sup>Шаталова Т.А.

<sup>1</sup>ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина» Кольского научного центра РАН, Апатиты, Россия (184209, г.Апатиты, ул. Ферсмана, д.24а), e-mail: @iep.kolasc.net.ru

<sup>2</sup>Старооскольский технологический институт им. А.А. Угарова (филиал) Национального исследовательского технологического университета «МИСиС», г. Старый Оскол, Россия (309530, Россия, Белгородская область, г. Старый Оскол, мк-н Макаренко, д. 42), e-mail: samarina\_yp@mail.ru

Соотнесена динамика целей территориальной политики РФ в контексте проблемы неравномерности социально-экономического развития пространства. При этом выделено четыре этапа формирования современной системы государственного регулирования регионального развития. Выделение этих этапов осуществлено на основе анализа различий целеполагания, а также специфики решения проблемы межрегиональной дифференциации. На каждом этапе последствия регулирования рассмотрены через призму проблемы межрегиональной дифференциации как своеобразного отражения доминирования ценностей социальности или эффективности в региональной политике, а также измерителя результативности практических мер управления. Особое внимание уделено регионам Севера. Аргументировано противоречие между целевыми ориентирами региональной политики и практическими мерами управления. Так, в периоды реализации политики «выравнивания» (доминирование социальных ценностей) необходима была активная регулирующая роль государства, но наблюдалось противоположное – ориентация политики на усиление самостоятельности, слабая зависимость регионов от федерального центра, либеральные формы реформирования. В другой период региональной политики поляризованного развития, направленной на активизацию сил саморегулирования в каждом субъекте РФ, регионам требовались финансовые и властные возможности для поиска, учета и развития их специфического потенциала. На практике наблюдалось противоположное – сокращение собственной ресурсной базы регионов, усиление управляющего воздействия центра, дальнейшее укрепление вертикали. Результаты определили перспективную задачу для будущих исследований – развитие теоретико-методологических представлений о регулировании регионального развития, разрешающих обозначенные противоречия между целевыми ориентирами региональной политики и практикой управления.

Ключевые слова: территориальная политика, этапы формирования, социально-экономическая дифференциация, регионы России, трансформация регионального пространства.

## TERRITORIAL POLITICS OF RUSSIAN FEDERATION AND UNEVENNESS OF SPATIAL DEVELOPMENT

<sup>1</sup>Baranov S.V., <sup>2</sup>Samarina V.P., <sup>1</sup>Shatalova T.A.

<sup>1</sup>The Institute of Economic Problems, Kola Science Center, Russian Academy of Sciences Apatity, Russia (184209, Apatity, st. Fersmana, 24a), e-mail: skufin@iep.kolasc.net.ru

<sup>2</sup>Staryy Oskol Technological Institute, branch of National Research Technological University “MISIS”, Russia (309530, Russia, Belgorod region, Stary Oskol, Mr. Makarenko, 42), e-mail: samarina\_yp@mail.ru

In this paper compares the dynamics of goals of territorial politics in Russian Federation with measures of solving the problem of unevenness in socio-economic spatial development. Along with that, four stages of formation of modern system of governmental regulation for regional development are identified. Outline of these stages is based on: 1) analysis of different goals, 2) specifics of solving the problem of interregional differentiation. At each stage, the effects of regulation are considered in the light of the problem of interregional differentiation as a kind of reflection of the values of social dominance or as the efficiency in regional policy, as well as estimation of performance of practical management measures. On every stage is arguing the contradiction between the target goals of regional politics and practical management measures. Thus, during the period of politics of realization called “leveling” (the dominance of social values) it was necessary to have an active regulating role of the government but we saw an opposite – orientation of politics on strengthening the independence, weak dependency of the regions on federal center, liberal forms of reform. In another period of regional politics of polarized development which aimed at strengthening the powers of self-regulations in every subject of the Russian Federation, regions needed financial and powered opportunities for search, accounting and development of their specific potential. In practice we saw the opposite – reduction of regions’ own resource base, strengthening of managing influence of the center, further strengthening of the vertical. The results

**identified perspective goal for future research – development of theoretically methodological concerns about regulation of regional development, which would resolve the outlined concerns between target reference points of regional politics and managing practice.**

Keywords: territorial politics, stages of formation, socio-economic differentiation, Russian regions, transformation of regional space.

Проблема асимметричности социально-экономического развития территориального пространства России остается базовой проблемой науки и управления. Фундаментальный характер этой проблемы инициирован противоречием между целями управления, направленными на выравнивание социальных характеристик и экономических условий регионов страны, и объективно существующими различиями в природно-ресурсных, демографических, инвестиционных и других составляющих производственного потенциала субъектов Российской Федерации. Авторы солидарны с мнением исследователей-регионоведов, что именно глубина этого противоречия порождает актуализацию внимания исследователей и управления на поиске компромисса [3, С.52; 5, С.64-68; 7, С.19; 8, С.12-13; 11; 13, 14]. Суть этого компромисса – баланс между естественными тенденциями развития, которые углубляют асимметричность, и управляемыми процессами, которые обеспечивают определенное равенство в развитии социально-экономического пространства. Цель настоящей работы – выделить этапы территориальной политики России в контексте специфики решения проблемы межрегиональной дифференциации социально-экономического развития.

Значимость выделения этапов территориальной политики инициируется необходимой систематизацией применявшихся технологий государственного управления и их влиянием на характер социально-экономических процессов, определяемых через сравнительные характеристики развития субъектов Российской Федерации. Актуальность подтверждается тем, что результаты этой работы непосредственно связаны сразу с тремя НИР, поддержанными грантами научных фондов. Так, для НИР по гранту РФФИ №13-06-00030 «Эконометрическая оценка развития межрегиональной дифференциации в России и прогноз влияния ВТО на динамику процесса» важен не только «снимок» дифференциации, построенный по определенным основаниям. Не менее важен ответ на вопрос о возможностях регулирования неблагоприятных тенденций развития, а также поддержки позитивных. Очевидно, что этот ответ возможно получить только с учетом прошлого опыта регулирования. Не менее важны результаты настоящей работы и для НИР по грантам РГНФ №14-02-00128 «Трансформация социально-экономического пространства Севера России и альтернативы развития» и №15-02-00127 «Системная динамика информационно-коммуникационного пространства и социально-экономическое развитие Северо-Арктических территорий России». Это связано с тем, что именно северные территории

обладают повышенной зависимостью от государственного регулирования социально-экономических процессов [подробнее см.: 2, С.78-86; 4, 10, 16]. Северная специфика, порождающая высокие издержки для экономики и социальной сферы, и, одновременно, повышенные потребности в обеспечении социальной жизнедеятельности, позволяет наиболее явно проявить характер и результативность территориальной политики. Соответственно, анализ результатов государственной территориальной политики является основой для формулировки решений, которые будут адекватны и северной специфике, и опыту управления.

Авторами выделено четыре этапа формирования современной системы государственного регулирования регионального развития, отличающихся целеполаганием и спецификой решения проблемы межрегиональной дифференциации.

1-й этап 1991-1992 гг. – период стихийного разрушения сложившейся системы директивного контроля за региональным развитием, подход к регулированию – ситуационный. Основные характеристики: дезинтеграция страны, суверенизация регионов, отсутствие целенаправленных действий в сфере формального урегулирования взаимоотношений федерального и регионального уровней власти. Многочисленные исследования свидетельствуют, что именно в этот период следует считать началом углубления проблемы асимметричности социально-экономического развития субъектов Российской Федерации [2, С.22; 4; 9; 10]. В основе процессов, обозначивших существенную дифференциацию развития, причем не только социально-экономическую, но и правовую – нарушение единства правового пространства, углубленного наследственным этнорегиональным принципом административно-территориального деления.

2-й этап (1993-2000 гг.) – упорядочение отношений между уровнями власти (принятие Конституции РФ и Федеративного договора, совершенствование системы разграничения сфер ведения и полномочий между органами власти всех уровней и т.д.).

Исследования авторов позволяют диагностировать, что основная декларированная цель территориальной политики этого периода – решение проблемы межрегиональной дифференциации социально-экономического развития субъектов РФ [1, 6]. В сфере межбюджетных отношений с 1994 г. стал внедряться в практику принципиально новый механизм, закрепляющий унитарный характер региональной политики [4; 5, С.24; 7, С.12-13; 8, С.12]. Рассмотрение количественных параметров развития межрегиональной дифференциации социально-экономического развития позволяет утверждать, что именно в этот период обострилась неравномерность по большинству базовых показателей [1; 2, С.82-94; 4; 6; 12, 15]. Особенно негативно сказалась эта политика на регионах Севера. Исследования наглядно демонстрируют, что именно субъекты Севера стали определять

высокие параметры асимметричности социально-экономического развития всего регионального пространства России [2, С.46-68; 10; 14]. Результаты политики этого периода: не решены задачи, касающиеся межрегиональной дифференциации, в связи с ограниченными возможностями бюджета (экономический кризис, финансово-бюджетный кризис, обострившийся летом 1998 г., высокая инфляция и т.д.), ограничено саморазвитие субъектов, порождены иждивенческие настроения [6; 5, С.54; 11; 15].

3-й этап (с середины 2000 г. по 2012 г.) характеризуется концентрацией федеральных финансовых и властных ресурсов, унификацией взаимоотношений регион-центр, четким разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Определено, что в этот период начался переход от политики «выравнивания» (реализующей цели снижения межрегиональных отличий по экономическим и социальным составляющим) к политике поляризованного развития, ставящей основной целью развитие конкурентоспособных в глобальной экономике регионов, а другие регионы ориентирующей на силы саморазвития. Однако установлено, что в это период наблюдалось сокращение ресурсной базы регионов, что ограничивало возможности субъектов РФ задействовать механизм саморазвития.

Анализ динамики показателей межрегиональной дифференциации показал, что переход к усилению регулирующей роли государства был целесообразен [1; 2, С.66-68; 3; 6; 7; 9; 15]. Возникшие новые проблемы регионального развития обусловлены созданием избыточно жесткой вертикали власти. Рассмотрение фактов развития регионов и результатов наших количественных оценок указало, что проводимая политика на этом этапе не создала условий и предпосылок для саморазвития регионов, несмотря на относительно благополучные внутренние и внешнеэкономические условия. Это свидетельствует о нереализованности государственным управлением цели эффективности, поставленной на этом этапе, направленной на формирование в регионах конкурентоспособных структур и активизацию внутренних факторов социально-экономического развития. Вместе с тем, результаты наших расчетов свидетельствуют об устойчивой позитивной тенденции сокращения межрегиональной дифференциации по базовым социальным показателям [3; 10; 12; 14].

4-й этап (с 2013 г. по настоящее время). Анализ документов региональной политики показал, что на смену региональной политики поляризованного развития пришли приоритеты, направленные на разрешение противоречий, порождаемых неравномерностью развития регионов РФ [3; 10; 13; 14]. В ряде исследований, в том числе и авторских, показано, что механизмы формирования условий сбалансированного развития адекватны

опыту крупных развитых стран [8, 11, 13, 16]. Оценки результативности преждевременны. Развивающийся кризис существенно изменит ресурсные возможности реализации поставленных целей и задач.

Подводя итоги, можно сделать базовый вывод – ни одна из поставленных целей территориальной политики не была реализована. Это свидетельствует о теоретико-методологических просчетах, приводящих к ошибкам в практике управления. Так, если в период реализации политики «выравнивания» необходима была активная регулирующая роль государства, то наблюдалось противоположное – ориентация политики на усиление самостоятельности, слабая зависимость регионов от федерального центра, либеральные формы реформирования. В другой период региональной политики поляризованного развития, направленной на активизацию сил саморегулирования в каждом субъекте РФ, регионам требовались финансовые и властные возможности для поиска, учета и развития их специфического социально-экономического потенциала. На практике наблюдалось противоположное – сокращение собственной ресурсной базы регионов, усиление управляющего воздействия центра, дальнейшее укрепление вертикали. Таким образом, констатируется противоречие между целевыми ориентирами региональной политики и практическими мерами управления, требующее разрешения. Такие результаты определяют перспективную задачу будущих исследований – развитие теоретико-методологических представлений о регулировании регионального развития, разрешающих обозначенные противоречия между целевыми ориентирами региональной политики и практикой управления.

*Исследование выполнено при поддержке грантов РФФИ №13-06-00030 «Эконометрическая оценка развития межрегиональной дифференциации в России и прогноз влияния ВТО на динамику процесса», РГНФ №14-02-00128 «Трансформация социально-экономического пространства Севера России и альтернативы развития», РГНФ №15-02-00127 «Системная динамика информационно-коммуникационного пространства и социально-экономическое развитие Северо-Арктических территорий России».*

### Список литературы

1. Баранов С.В. Этапы регулирования регионального развития в России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2011. - №6(18). – С. 34-45.
2. Баранов С.В. Анализ и моделирование развития региональных систем (на примере зоны Севера) / Монография. – Воронеж: ВГУ, 2005.
3. Баранов С.В., Скуфьина Т.П. Информационно-коммуникационные технологии и экономическое развитие регионов России: поиск зависимостей и перспективных направлений регулирования // Вопросы статистики. – 2014. - №5. – С. 41-53.

4. Баранов С.В., Скуфьина Т.П., Серова Н.А., Шаталова Т.А. Современные векторы социально-экономического развития арктического региона – Мурманской области через призму истории // *Фундаментальные исследования*. – 2012. - № 11 (часть 3). – С. 750-755.
5. Рисин И.Е., Трещевский Ю.И., Сотников С.М. Государственное регулирование экономики / Учебное пособие. – Воронеж, 2003.
6. Самарина В.П. Оценка неравномерности социально-экономического развития субъектов центрально-черноземного экономического района // *Региональная экономика: теория и практика*. – 2008. - № 8. – С. 33-38.
7. Самарина В.П. Совершенствование методологии управления социально-экономическим развитием проблемных регионов России // автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук / Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова. – М., 2010.
8. Серова Н.А. Стратегические подходы к управлению городским развитием: российский и зарубежный опыт // *Московское научное обозрение*. – 2011. - № 5. – С. 12-15.
9. Скуфьина Т.П. Проблема асимметричности экономического развития пространства в современных исследованиях // *Фундаментальные исследования*. – 2013. - № 10-3. – С. 650-652.
10. Скуфьина Т.П. Региональная политика сбалансированного развития и северные территории России // *Север и рынок: формирование экономического порядка*. – 2014. – Т. 5. - № 42. – С. 83-84.
11. Скуфьина Т.П. Социально-экономическая дифференциация пространства: противоречия теории и практики регулирования // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. – 2013. - № 6 (30). – С. 60-68.
12. Скуфьина Т.П. Пространственная неравномерность социально-экономического развития России и процессы информатизации // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. – 2013. - № 11-2. – С. 166-170.
13. Скуфьина Т.П. Новая региональная политика совершенствования федеративных отношений и механизмов управления в контексте развития северных территорий России // *Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований*. – 2014. - № 10-1. – С. 69-74.
14. Скуфьина Т.П., Баранов С.В. Измерение информатизации регионального пространства России // *Современные проблемы науки и образования*. – 2015. - № 1; URL: <http://www.science-education.ru/121-17823>.
15. Скуфьина Т.П., Самарина В.П. Особенности социально-экономического развития областей центрального Черноземья // *Федерализм*. – 2008. - № 1 (49). – С. 55-66.

16. Шаталова Т.А. Вклад северных территорий Канады в экономику страны // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2014. - №5. – С. 177-179.

**Рецензенты:**

Скуфьина Т.П., д.э.н., профессор, зав. отделом ФГБУН ИЭП КНЦ РАН, г. Апатиты;

Ильичева Е.В., д.э.н., профессор, декан Инженерно-экономического факультета Старооскольского технологического института (филиал) им. А.А. Угарова ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский технологический университет «МИСиС», г. Старый Оскол.