

Возможность использования опыта региональной политики Испании в России

УДК 332 (460+470)
ББК 65.9 (4Исп+2Рос)
3-382

А.Н. Захаров,
доктор экономических наук, профессор, МГИМО(У) МИД России,
кафедра мировой экономики – профессор,
К.С. Серединская,
МГИМО(У) МИД России, кафедра мировой экономики – соискатель

Аннотация

В статье выясняется, каким образом может быть модернизирована региональная политика в России. На данный момент для России характерна высокая степень поляризации регионов, которая по некоторым показателям медленно, но все-таки сглаживается, а по показателю ВРП на душу населения нарастает в течении последних 16-ти лет. При этом опыт Испании, страны, которая также страдает от региональных диспропорций, оказывается более эффективным. По мнению авторов, имеет смысл проанализировать институциональную основу региональной политики Испании и впоследствии, возможно, перенять некоторые ее черты. К примеру, учредить органы, наподобие аналогичных в Испании, укрепляющие как вертикальные, между различными уровнями власти, так и горизонтальные, между самими регионами, связи, а также способствующие более четкому и оперативному решению территориальных проблем.

Ключевые слова: Россия, поляризация регионов, региональная политика, Конституция России, синтетическая классификация регионов, ВРП, Индекс качества жизни, Испания, ЕС, автономия, конференция президентов, отраслевые совещания, соглашения о сотрудничестве, двусторонние комиссии сотрудничества.

Possible Ways to Use Spanish Experience in Regional Policy for Russia

A.N. Zakharov,
Doctor of Economic Sciences, Professor, Moscow State Institute of International Relations
(University) MFA Russia, Department of World Economy – Professor,
K.S. Seredinskaya,
Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia, Department of World
Economy – Competitor

Abstract

In the article different ways of modernization of the Russian Regional Policy are considered. Present day Russia suffers a lot from regional polarization. For the last 16 years it has reduced insignificantly, and even grown according to GRP per capita. At the same time Spanish experience



is more successful, though the country also suffers from regional disparities. According to the authors it can be useful to consider Spanish case in order to use some aspects in Russian realities. For example, establish bodies, which would develop cooperation between different levels of administration and between regions, and also would help to solve territorial problems promptly and more effective.

Keywords: Russia, regional polarization, regional policy, Constitution, Spain, synthetic classifications of regions, GRP, index of life quality, Spain, EU, autonomy, conference of presidents, sectorial conferences, cooperation agreements, bilateral commissions of cooperation.

Одной из наиболее острых проблем для Испании является территориальная разобщенность. На страницах журнала мы уже анализировали региональную политику ЕС на примере Испании¹, давали оценку ее эффективности². Региональные проблемы являются одними из приоритетных направлений деятельности испанских властей, которые квалифицированно используют инструменты региональной политики³. В данной статье сделана попытка проанализировать возможность использования опыта региональной политики Испании в России. Опыт региональной политики Испании – страны, которая также страдает от региональных диспропорций, оказывается более эффективным. По мнению авторов, имеет смысл проанализировать институциональную основу региональной политики Испании и впоследствии, возможно, перенять некоторые ее черты. К примеру, учредить органы, наподобие аналогичных в Испании, укрепляющие как вертикальные, между различными уровнями власти, так и горизонтальные, между самими регионами, связи, а также способствующие более четкому и оперативному решению территориальных проблем.

Россия – страна, которая имеет самую большую территорию в мире, страна, где проживают народы разных национальностей, говорящие на разных языках и принадлежащие к разным конфессиям. При этом регионы России также различаются и в уровне социально-экономического развития. Россия в отличие от абсолютного большинства других федераций создавалась как федерация асимметричная с различными видами субъектов Федерации, созданными как по национально-территориальному (22 республика-государство, 4 автономных округов и 1 автономная область), так и по территориальному признаку (9 краев, 46 областей, 3 города федерального значения).

¹ Захаров А.Н., Серединская К.С. Анализ региональной политики ЕС на примере Испании. // Российский внешнеэкономический вестник, 2015, №8, с. 60-71

² Захаров А.Н., Серединская К.С. Оценка эффективности региональной политики в Испании. // Российский внешнеэкономический вестник, 2016, №3, с. 29-41

³ Захаров А.Н., Серединская К.С. Инструменты региональной политики Испании. // Российский внешнеэкономический вестник, 2015, №12, с. 33-42

Принимая во внимание огромные территории России и ее многонациональность, ее разнообразные ресурсы, природно-климатическими условиями, поляризация регионов является одной из наиболее насущных проблем сегодняшнего дня для региональной политики. Регионы России в значительной степени отличаются друг от друга не только по территории или экономическому положению, но и по наличию, и по количеству природных, финансовых, трудовых ресурсов, в той же степени и потребности регионов различны в отношении этих ресурсов. Все большее усиление пространственной поляризации регионов негативно в последствии может сказываться на динамике развития как отдельных отраслей народного хозяйства, так и национальной экономики в целом.

Под пространственной поляризацией регионов понимается неравномерность распределения по территории страны природных, финансовых и трудовых ресурсов, скопление которых в центрах притяжения приводит к дисбалансу в развитии территорий. В работах российских экономистов вместо термина «пространственная поляризация» достаточно часто можно встретить «пространственная асимметрия», «территориальная дифференциация», «пространственное неравенство», «пространственные диспропорции» или «территориальная диверсификация». Несмотря на разницу в понятиях, авторы говорят об одних и тех же негативных последствиях усиливающейся пространственной поляризации: спад производства, увеличение доли безработных, уменьшение доходов населения, что, в свою очередь, ведет к еще большему усилению диспропорции в распределении ресурсов. Особенно остро пространственная поляризация сказывается на показателе объема валового регионального продукта⁴.

Диспропорции в уровне развития регионов, или же поляризация, опасны для страны в целом также, потому что при региональном анализе и выработке стратегий регионального развития зачастую недооценивается роль экономических институтов, поскольку предполагается, что основные правила и механизмы их исполнения устанавливаются на уровне страны в целом. Однако на уровне регионов наибольшую роль играют такие факторы, как: качество экономических институтов субъекта; развитость местного гражданского общества; инициативы и специфика сложившегося в регионе бизнеса; традиции местных элит, их прогрессивность и готовность к инновациям. Это объясняется тем, что в условиях медленной адаптации институциональных механизмов именно неформальные нормы, основным проводником которых часто выступает гражданское общество, определяют качество региональных институтов, а, как следствие, – и развития региона в целом.

⁴ Кузнецова О.В, Пространственная поляризация регионов России: миграционный аспект // Вестник Самарского муниципального института управления 2014 № 4 (31), режим доступа: http://sagmu.ru/nauka/images/stories/vestnik/full_text/2014_4/kuznetsova_76-82.pdf



Неформальные социальные сети создают институциональную инфраструктуру данного региона, которая играет важнейшую роль в экономическом развитии территории.

Для анализа статистических показателей регионов РФ необходимо воспользоваться классификацией российских регионов. Существует несколько видов типологий регионов, разработанных у нас в стране на этапе экономического роста:

- Института экономики переходного периода (2002);
- Фонда ИНДЕМ (2004);
- Л. М. Григорьева – Ю. В. Урожаевой (2005);
- Н. В. Зубаревич – Независимого института социальной политики (2006);
- Министерства регионального развития РФ (2007);
- Рейтингового агентства «Эксперт РА» (2007).

Наибольшее распространение при разработке классификаций получили экономические критерии: душевой ВРП и инвестиции, промышленное производство, уровень доходов населения. Социальные и географические критерии включались в рассмотрение главным образом в качестве маркеров территорий со специфическими проблемами (экстремальные природные условия либо, напротив, исключительное богатство минеральными ресурсами; депопуляция и деградация населения или же растущая концентрация лучших кадров страны и т.п.).⁵

Российские регионы характеризуются сильнейшей дифференциацией по уровню развития, глубокими различиями в экономической специализации и социальной структуре населения. Для обеспечения качественного анализа ситуации во всех регионах страны, а также выработки адекватных мер экономической политики как на федеральном, так и на региональном уровне необходима разработка классификации регионов, позволяющей проводить анализ по более или менее крупным группам территорий со схожими условиями и проблемами развития.

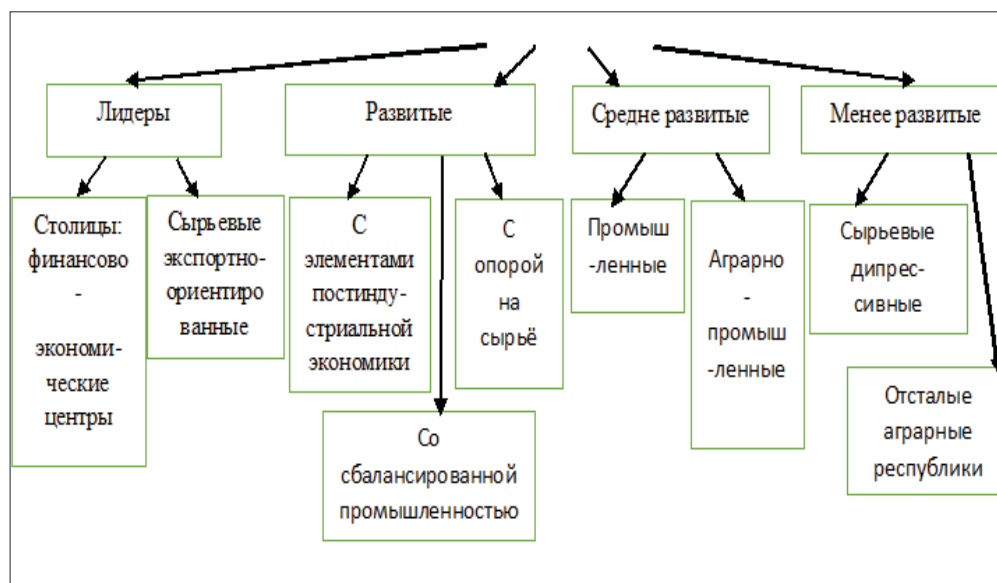
В этой статье используется классификация, основанная на базе синтетической классификации регионов России, разработанную Л. М. Григорьевым и Ю. В. Урожаевой в 2003–2006 гг., а именно синтетическая классификация Л. М. Григорьева, Ю. В. Урожаевой, Д. С. Иванова 2010 г. На рисунке 1 представлена схема данной типологии.

Для оценки реального уровня социально-экономической дифференциации регионов РФ, обратимся к показателю валового регионального продукта (ВРП) на душу населения. Таблица 1 иллюстрирует изменения в соотношении показателями ВРП по стране с 1998 – 2014 гг.

⁵ Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / Под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева. – М.: ТЕИС, 2011, с. 28.

Рисунок 1

Схема синтетической классификации регионов (версия 2010 г.)



Источник: Григорьев Л.М., Урожаева Ю.В., Иванов Д.С. Основа региональной политики. - Режим доступа: <http://www.sigma-econ.ru/.files/5513/Regioni.pdf>

Таблица 1

ВРП на душу населения регионов РФ, в % от среднего значения по стране

	1998	2002	2006	2008	2010	2012	2014
Высокоразвитые	191	202	212	211	221	222	222
финансово-экономические центры	139	160	167	178	169	161	161
сырьевые экспортно-ориентированные	229	234	245	235	260	268	268
Развитые	102	91	89	87	87	87	88
с диверсифицированной экономикой	95	85	81	81	79	83	85
с опорой на обрабатывающую промышленность	95	89	88	83	82	83	85
с опорой на добывающую промышленность	115	100	99	96	100	96	94
Среднеразвитые регионы	71	65	58	59	64	64	66
промышленно-аграрные	75	70	62	63	70	70	71
аграрно-промышленные	68	59	54	55	57	58	61



	1998	2002	2006	2008	2010	2012	2014
Менее развитые регионы	97	100	69	76	90	87	88
сырьевые	156	164	107	118	143	136	141
аграрные	39	37	32	33	36	38	36

Источник: данные Росстат, режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/, собственные расчеты авторов

Уровень ВРП на душу населения относительно среднего показателя по стране в высокоразвитых регионах, начиная с 1998 г., постоянно рос, при том что аналогичный показатель в остальных группах регионов, развитых, среднеразвитых и менее развитых, наоборот, уменьшался. Это говорит о том, что поляризация по доходам в России имеет тенденцию к увеличению, т.е., можно сказать, что в период быстрого роста национальной экономики богатые регионы стали богаче, а бедные беднее.

Контрасты развития усиливаются проблемой депопуляции и изменения в качестве населения. Демографические ресурсы страны сильнее всего сокращаются в наиболее постаревших регионах Европейского Центра и Северо-Запада, за исключением двух столичных агломераций. На среднесрочную перспективу только в 6–7% регионов России сохранится естественный прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции. Масштабы крайне велики: более 70% населения страны живет в регионах со значительной естественной убылью (0,5–1,5% в год), в том числе 16% населения – в регионах с экстремально высокой убылью от 1 до 1,5%. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет сокращать обжитое пространство, особенно быстро – в постаревших регионах Европейской России. Демографические ресурсы республик Юга с растущим населением остались последним резервом в стране, который иссякнет в течение жизни одного-двух поколений.

Использование миграционных ресурсов на данный момент сильно ограничено, так как чистый приток мигрантов в Россию сократился в четыре-пять раз по сравнению с 1990-ми годами. Изменились и направления миграций из-за смены стрессовых факторов экономическими. В 1990-х годах основной приток мигрантов получили южные и западные регионы России, но в 2000-х годах в них сохранились только небольшие зоны притока. Вновь образуется центр-периферийное направление миграции, характерное для предыдущих десятилетий: население покидает периферийные и менее развитые регионы и концентрируется в крупнейших агломерациях и столичных регионах. Возврат к долговременному тренду XX века означает, что современные тенденции миграций долгосрочны.⁶

⁶ Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика за десятилетия экономического роста // Вопросы экономической политики, режим доступа: <ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/nea/journal/2009-1-2-161-174r.pdf>

По данным Росстат, в 2015 г. всего в РФ прибыло больше чем 4,7 млн человек, из них 1,3 млн мигрантов направились в Центральный Федеральный округ, в частности в Москву и в Московскую область прибыло более 600 тыс. человек, а это 13% всего миграционного потока за год. Санкт-Петербург и регионы-экспортеры также являлись крупными точками притяжения мигрантов, а именно Санкт-Петербург принял 5% всех мигрантов, а 4 региона-экспортера 5,8%. Можно отметить такие регионы, как Краснодарский край (4%), Республику Башкортостан (3,2%), Красноярский край и Свердловская область (около 2,5%), которые в 2015 г. приняли наибольшее количество мигрантов. Однако, если обратиться к статистике чистого притока населения, то картина выглядит совершенно иначе. Чистый приток мигрантов в 2015 г. в Россию составил всего 245 384 человека, из них более 81% приходится на Москву и Московскую область, в Санкт-Петербург направились 10,3% мигрантов, 23,5% – в Краснодарский край. Что касается регионов-экспортеров сырья, то чистый приток населения составил – 4,6%, то есть эти регионы, как большинство регионов РФ в 2015 г. страдали от оттока рабочей силы.⁷

Что касается такого показателя, как уровень безработицы, то общестрановая тенденция в его отношении также прослеживается. В 2000 г. максимальный уровень безработицы в Республике Ингушетия, 30,3%, превышал минимальный в г. Москва, 3,9%, почти в 8 раз. В 2005 г. показатель Ингушетии превышал показатель Москвы уже почти в 80 раз, 0,8% безработных против 63,1%. В 2008 г. отношение максимума, опять же в Республике Ингушетия, 53,3%, к минимуму, в г. Москва, 0,9%, составило 60; в 2014 г. самый низкий показатель безработицы наблюдался в г. Санкт-Петербург, 1,4%, а самый высокий опять же в Республике Ингушетия, 29,8% однако разрыв между максимум и минимумом по стране заметно сократился, показатель Ингушетии превышал показатель Санкт-Петербурга в 21,3 раза, в 2015 году – в 17 раз, минимальный показатель – в Москве, максимальный – в Ингушетии. Можно сказать, что происходит определенное сглаживание, однако все же не достигнут уровень 2000 г.

⁷ Основано на данных Росстат, режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_107/Main.htm

Окончание статьи см. в одном из следующих номеров журнала

