

## Территориальная дифференциация и подходы к ее ослаблению в Российской Федерации<sup>1)</sup>

Лавровский Б.Л.

До конца 1990-х гг. вопрос о региональной асимметрии в Российской Федерации звучал исключительно в контексте территориальных последствий кризиса и падения производства. И эти последствия, как показывают многочисленные расчеты, неизменно проявлялись через усиление диспропорций.

С 1999г. в России наблюдается экономический подъем. Насколько он устойчив, чем обусловлен – это отдельная тема. Главный вопрос, который исследуется в статье, – оценка территориальной дифференциации в связи с макроэкономическим ростом и роль трансфертного механизма в ее ослаблении.

### 1. Некоторые базовые понятия теории регионального развития

Сложившаяся структура территориальной системы является следствием развития каждой ее подсистемы во времени, другими словами, порождена теми или иными особенностями регионального развития. Совершенствование структуры, рационализация пропорций территориальной системы предполагает изменения в характере развития экономики регионов. В рамках исследования территориальных аспектов развития экономической системы возможны два подхода. В одном из них изучается развитие отдельной территориальной подсистемы во времени. В рамках этого «динамического» подхода исследуются обычно показатели динамики, отраслевых структурных сдвигов в подсистеме за тот или иной промежуток времени. Здесь же изучается роль и значение той или иной отдельной территориальной подсистемы в экономике страны. Приведенный аспект анализа обычно описывается понятием «развитие региона (регионов)».

При другом подходе к исследованию пространственных аспектов развития рассматривается территориальная система, взятая в единстве всех своих подсистем. Основная идея данного «структурного» подхода сводится к оценке развития подсистем друг относительно друга или территориальной системы в целом. Данный аспект анализа обычно описывается понятием «региональное развитие». Важно подчеркнуть, что региональное развитие является глобальным (системным), а не

---

<sup>1)</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ), проект № 03-06-80053а.

**Лавровский Б.Л.** – д.э.н., консультант Национального агентства прямых инвестиций, ИЭ и ОПИ СО РАН.

Статья поступила в Редакцию в октябре 2003 г.

локальным понятием, характеризует метасистему, например национального уровня. При комплексной оценке развития экономической системы обычно присутствуют как динамический, так и структурный аспекты.

В дальнейшем *региональным будем называть развитие пространственной системы, которое подводит к тому или иному соотношению различных ее подсистем (регионов) друг относительно друга*. В зависимости от конкретных характеристик территорий можно говорить о региональном экономическом, социальном, финансовом и др. развитии. По своей природе региональное развитие описывается в терминах сближения и отдаления. Его адекватными характеристиками являются показатели территориального расслоения и выравнивания. Одновременно приложимое к региональному развитию таких оценок, как «позитивное» или «негативное», требует, во всяком случае, специальных комментариев.

В соответствии с определением существуют только три типа регионального развития, которые можно назвать: асимметричный, гармоничный и нейтральный. *Асимметричным, или дисгармоничным, будем называть такой тип (характер) регионального развития за определенный период, при котором регионы, имеющие относительное преимущество по тому или иному показателю в начале периода, в дальнейшем его наращивают, а регионы, имеющие относительное отставание, – его усугубляют; гармоничным (симметричным) – тип регионального развития, при котором разрыв региональных показателей значимо сокращается. Наконец, нейтральным назовем тип развития, при котором соотношение региональных показателей в течение периода остается приблизительно неизменным.*

Отметим следующие принципиальные особенности введенных понятий.

1. Базисным условием, порождающим тот или иной тип территориального развития, является динамика разброса региональных показателей, мера разлиния темпов роста соответствующих показателей отдельных регионов.

2. Тип регионального развития определяется исключительно в динамике и только применительно к конкретному показателю.

3. Идентификация типа регионального развития, измерение интенсивности его характеристик допускают, вообще говоря, использование различных индикаторов.

Асимметричное развитие связывается с центростремительными тенденциями, взаимным удалением региональных показателей друг от друга, все большим межрегиональным различием (расслоением); гармоничное развитие соответствует взаимному сближению региональных показателей, большей региональной однородности. Тот или другой тип регионального развития не может быть априори объявлен позитивным или негативным. Скажем, результатом асимметричного развития может быть улучшение показателя во всех регионах. И, наоборот, сближение региональных показателей во времени может сопровождаться их тотальным ухудшением.

Численное значение порога, за которым межрегиональные пропорции, считавшиеся ранее допустимыми, выходят за пределы нормы, порождая тем самым чрезмерные контрасты, зависит от множества обстоятельств. Важно лишь иметь в виду, что такие пороги (уровни, границы, пределы) существуют. Тогда *региональными диспропорциями будем называть явление, при котором разница в развитии регионов превышает некоторый (предельный, критический) уровень.*

В самом общем виде истоки этого явления коренятся в существенно разной востребованности рынком, по разным причинам, комплекса товаров и услуг, создаваемых на разных территориях.

Предметом региональной политики становится тогда с очевидностью недопущение и преодоление региональных диспропорций. Более строго, *региональной будем называть государственную политику, направленную с использованием всего спектра инструментов государственного регулирования на создание условий для формирования, поддержания и стимулирования рациональных межрегиональных пропорций; ее задачи не препятствуют целям макроэкономического развития.*

В настоящей работе для целей идентификации типа регионального развития, измерения его характеристик используется традиционный индикатор из арсенала экономической статистики. Речь идет о коэффициенте вариации и его динамике. При этом параметр, характеризующий соотношение коэффициента вариации (во времени), применительно к рассматриваемой территориальной проблематике, в работе назван *индексом региональной асимметрии (ИРА)*.

## **2. Региональная дифференциация и общеэкономическое развитие (постановка вопроса)**

Экономическая теория и практика исходят из того, что развитие национальной экономики приоритетно по отношению к региональному развитию. Развитие системы имеет «естественный» приоритет над развитием каждой из подсистем. Интересы экономики в целом не могут быть дезинтегрированы, не сводятся к интересам и движущим мотивам отдельных региональных хозяйств и не являются их суммой. Интересы государства, формулирующего и реализующего национальные цели и задачи, также не могут быть расчленены по отдельным территориальным образованиям. Вместе с тем национальная экономическая политика неотделима от инициатив региональных правительств. Чем глубже и разностороннее представлены ресурсные, технологические и инновационные возможности развития территории, тем выше может быть эффективность национальной экономики. Одновременно специализация и стратегия развития региона зависят от национальных приоритетов, требований рынка. Является фактом, что теория регионального развития выделилась как отдельная ветвь экономической науки со своим предметом. Что касается феномена региональной политики, то он может быть правильно понят лишь в контексте роли современного государства в жизни общества.

По своей природе бизнесу, рынку с их неудержимой экспансией тесно в любых административных и национальных границах. С точки зрения либеральных экономических идей, моделей неоклассического роста территориальные границы являются только препятствием для роста эффективности экономики. Политическое и административное структурирование территории рассматриваются бизнесом, базирующимся на современных высокопроизводительных и информационных технологиях, как неизбежные помехи для развития. Расширение возможностей территориального маневрирования создает предпосылки для роста и эффективного развития экономики в целом.

Современное экономическое развитие, технологический прогресс связаны прежде всего с отраслевыми (продуктовыми) структурными сдвигами. Новые приоритеты и технологии приводят к бурному развитию одних производств, станаации

и загниванию других. Выбор конкретных территориальных площадок для инвестирования, организации процесса производства новых и традиционных товаров и услуг определяется законами рынка, требованиями максимальной эффективности. В результате в силу природных, географических, исторических обстоятельств одни регионы в какой-то момент могут оказаться на траектории бурного роста, другие – на периферии развития. Например, прогрессивные отраслевые структурные сдвиги, связанные с заменой угля нефтью и газом, приводят к принципиальному изменению положения шахтерских регионов во многих странах по объективным причинам.

Наряду с известными достоинствами, традиционным рыночным механизмам, как известно, присущи имманентные свойства, которые по своим экономическим и социальным последствиям оцениваются как разрушительные. Среди прочих к ним можно отнести тенденцию к монополизации экономики, циклическому развитию, социальному неравенству, недоиспользованию ресурсов, массовой безработице.

Рост эффективности национальной экономики может сопровождаться и сопровождается появлением ареалов, свободных или почти свободных от хозяйственной деятельности. Социальные и политические последствия, связанные с существованием региональных «экономических дыр», не входят, вообще говоря, в сферу ответственности бизнеса. Современное цивилизованное государство, создавая все условия для справедливой конкурентной борьбы, вынуждено одновременно осуществлять стабилизационную политику, связанную с коррекцией рыночных сил. К ним относятся, например, антимонопольная политика, доктрина социально ориентированной рыночной экономики и пр.

Классическая роль государства в качестве «ночного сторожа» сменилась его ролью «регулирующего дорожного движения» на оживленном перекрестке. Разумеется, мера и конкретные инструменты государственного вмешательства зависят от традиций, политических пристрастий правительства, господствующих теорий, экономической конъюнктуры и многих других обстоятельств<sup>2)</sup>.

Современное государство призвано регулярно в той или иной степени модифицировать системные условия развития во имя роста экономической эффективности, социального спокойствия, а также территориальной целостности. В тех случаях, когда центральное правительство считает необходимым и целесообразным, имея в виду в конечном счете национальные интересы, краткосрочные или долгосрочные, осуществлять известную территориальную сбалансированность экономики, привлекать общегосударственные ресурсы для ликвидации, смягчения и предупреждения региональных экономических и социальных диспропорций развития отдельных регионов, есть основания говорить о формировании предпосылок для теории регионального развития и о региональной политике.

Предметом оживленных дискуссий является вопрос о целесообразности и эффективности государственного вмешательства в рыночный процесс на территории вообще и, в частности, о влиянии региональной политики на простран-

---

<sup>2)</sup> Начиная примерно с последней четверти XX в., в большинстве индустриально развитых стран явно обозначились новые тенденции, связанные с «дерегуляционными инициативами». Очевидно, однако, что современные угрозы, в том числе глобального характера, могут лишь изменить акценты и инструменты государственного и надгосударственного регулирования экономики, но не его природу.

венное выравнивание экономической активности. В соответствии с неоклассической теорией рыночный механизм способен в долгосрочном плане сбалансировать территориальное развитие, обеспечить определенное региональное единство экономических потенциалов, социальных стандартов. Государственное вмешательство не является неизбежным и необходимым. В то же время в концепциях территориального развития, связанных, например, с именем Гуннара Мирдаля, показано, что региональные различия могут консервироваться и прогрессировать [6, 7].

В литературе высказываются противоречащие друг другу мнения о влиянии региональной политики на территориальную сбалансированность. Например, в соответствии с одними расчетами общие структурные характеристики различий центра и периферии в ЕС в 1990-х гг. не сильно отличаются от тех же самых показателей, сделанных 25 лет назад. По другим же расчетам при сохраняющейся сильной дифференциации происходит общая конвергенция на уровне ЕС в целом [3].

### 3. Измерение региональной асимметрии в Российской Федерации

Насколько изменились тенденции регионального развития в последние годы по сравнению с годами, скажем так, устойчивого падения? Представление об этом можно получить по динамике кривых на рис. 1<sup>3)</sup>.

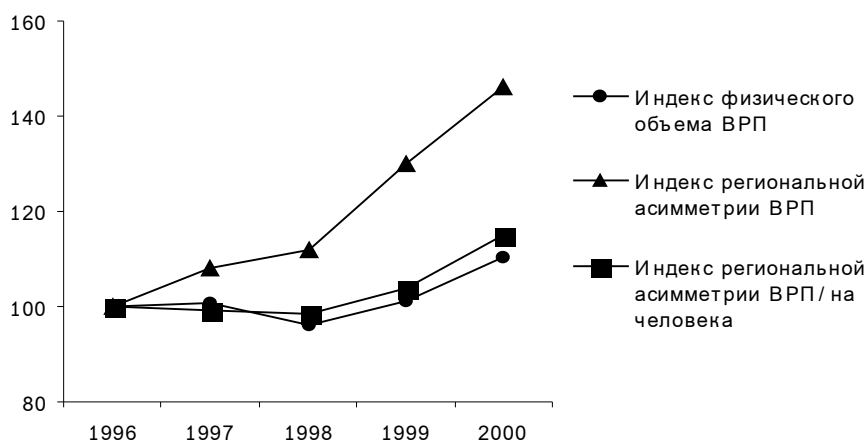


Рис. 1. Динамика и региональное расслоение ВРП (1996 = 100)

Отчетливо видно, что показатели сбалансированности, базирующиеся на валовом региональном продукте (ВРП), в региональном экономическом развитии в годы подъема не то что улучшились, а значительно ухудшились. Более того, динамика нарастания диспропорций оказалась еще более впечатляющей, чем в

<sup>3)</sup> Индекс региональной асимметрии и коэффициент вариации приводятся в дальнейшем, включая показатели бюджетной обеспеченности, по 88 субъектам РФ. В данном случае по известным причинам – по 79 регионам, охватывающим всю территорию России. Исходная информация для расчетов приведена в [5].

предшествующие годы. Например, коэффициент вариации ВРП увеличился в среднем за год с 1994 г. по 1998 г. на 10,6 процентных пункта, с 1998 г. по 2000 г. – на 24,3 процентных пункта. Все большее дисбаланс региональных экономических потенциалов является как следствием, так и причиной инвестиционного неравновесия. В последние годы региональная концентрация инвестиционных потоков усиливается. Об этом свидетельствует, в частности, динамика коэффициента вариации инвестиций в основной капитал (см. табл. 1).

Таблица 1.

## Показатели региональной вариации инвестиций в основной капитал

	1997	1998	1999	2000	2001
Коэффициент вариации, %	183,5	178,5	175,0	195,2	197,6
ИРА (1997 = 100)		97	95	106	108

Наиболее заметно региональная дифференциация выросла в 2000 г., характеризующаяся, как известно, наибольшим подъемом инвестиций в масштабе страны в течение рассматриваемого периода. Впрочем, эти наблюдения соответствуют теории и означают лишь то, что в годы оживления и подъема сильные регионы, обладая большей притягательной силой для инвесторов, развиваются быстрее, чем слабые. Иначе говоря, независимо от ситуации на макроуровне – роста или падения – в конкретных условиях России это происходит за счет большего регионального расслоения; слабым всегда хуже, чем сильным.

Теперь чуть более подробно о регионах-лидерах и аутсайдерах или о том, как распределяется по территории страны ее экономический потенциал. Оценим масштабы продукта, производимого десятью самыми малыми и самыми крупными в экономическом отношении субъектами РФ. Оказалось, что доля мини-регионов с 1994 по 2000 гг. практически не изменилась и составляет в совокупности около 1%. В течение всего периода в числе этих 10 находились 9 субъектов РФ (Республики Тыва, Алтай, Карачаево-Черкесская, Адыгея, Ингушетия, Калмыкия, Северная Осетия – Алания; Чукотский АО, Еврейская АО); десятое место поочередно занимали Республики Кабардино-Балкарская и Марий Эл.

Что касается экономических гигантов, то здесь ситуация существенно иная (см. табл. 2).

Таблица 2.

## Доля 10 крупнейших в экономическом отношении регионов в некоторых общероссийских показателях, %

	1994	1996	1998	2000
ВРП	41,4	46,4	48,8	54,4
Население				32,3

В 2000 г. в десятку сильнейших входили города Москва и Санкт-Петербург, Республики Татарстан и Башкортостан, области Тюменская, Московская, Свердловская, Самарская, края Красноярский и Краснодарский. Как и в случае с малыми регионами, наблюдается большая устойчивость: в течение всего периода все

перечисленные регионы, кроме Краснодарского края, входили в число экономических гигантов. Из таблицы видно, что территориальная структура экономической активности претерпела существенные изменения в течение сравнительно короткого периода. Хозяйственный потенциал страны все более активно перемещается в сторону экономически мощных регионов. В последние годы процесс ускорился. Десять регионов с долей населения около одной трети формируют в 2000 г. уже почти 55% всего российского продукта.

Другой аспект анализа связан с региональной продуктивностью, а именно с объемом ВРП на душу населения. Оказалось, что ранги регионов по этому показателю не столь устойчивы во времени, как абсолютные объемы продукта. В частности, в десятку регионов-лидеров в течение всего рассматриваемого периода входят только шесть. Или иначе: шесть субъектов РФ составляют пересечение множества 10 регионов-лидеров в течение периода 1994–2000 гг. Аналогично тоже шесть субъектов РФ составляют пересечение множества 10 регионов-аутсайдеров в течение периода 1994–2000 гг. Продуктивность каждой из этих устойчивых групп по отношению к среднероссийским данным приведена в табл. 3.

Таблица 3.

**Региональная продуктивность по отношению  
к среднероссийским данным, %**

Регионы	1994	1996	1998	2000
Лидеры	190	231,8	250,8	316,9
Аутсайдеры	34,4	29,6	30,8	28,8

В группу лидеров входят г. Москва, Красноярский край, Тюменская область, Республики Саха и Коми, Чукотский АО; в группу аутсайдеров – Республики Ингушетия, Дагестан, Адыгея, Карачаево-Черкесская, Северная Осетия – Алания, Тыва. Из таблицы видно, во-первых, что продуктивность аутсайдеров, хотя в тенденции и понижается по отношению к среднему показателю по России, но незначительно. Видимо, отступать дальше некуда. Во-вторых, отрыв группы региональных лидеров заметно возрастает.

#### 4. Бюджетная обеспеченность населения

В соответствии с изменениями в структуре региональных экономических потенциалов меняется также и конфигурация финансового поля. Речь идет о собственных доходах территорий, точнее так называемых условно-собственных доходах, т.е. собственных доходах и отчислениях от регулирующих налогов по временным нормативам (без учета финансовой помощи из федерального бюджета). Концентрация этого показателя (экономического роста) в новейшее время заметно возрастает: в 1998 г. более половины сосредоточено в 11 регионах (52%), в 1999 г. – в 10 регионах (53%), в 2000 г. – в 7 регионах (51%). Соответственно нарастают диспропорции, связанные с бюджетной обеспеченностью населения. Для доказательства (см. [2]) приводятся данные по 5 регионам-лидерам и 5 регионам-аутсайдерам (см. табл. 4). При этом, наряду с номинальными (условно-собственными) доходами, привлекались данные по (приведенным) доходам, скорректированные на индивидуальные по каждому региону индексы бюджетных расходов (ИБР). Эти

индексы позволяют учесть, насколько больше (меньше) затрачено бюджетных средств (в расчете на одного жителя) в данном регионе по сравнению со средним уровнем на один и тот же объем бюджетных услуг.

Таблица 4.

**Бюджетная обеспеченность населения (без финансовой помощи),  
руб./человек**

	Средние бюджетные условно-собственные доходы по 5 регионам			Средние (приведенные) бюджетные условно-собственные доходы по 5 регионам		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000
Лидеры	14065,5	23575,1	50211,7	2881,8	4775,9	7636,4
Аутсайдеры	440,4	559,9	809,1	705,0	957,9	1065,6
Соотношение (раз)	31,9	42,1	62,1	4,1	5,0	7,2
Соотношение максимума и минимума по 88 регионам (раз)	89,0	91,7	100,0	4,8	6,4	11,1

Из табл. 4 видно, что разница в бюджетной обеспеченности регионов-лидеров и аутсайдеров, как номинальной, так и реальной, существенно возрастает. Более свежие данные за 2002 г. также свидетельствуют о том, что бюджетная обеспеченность российских регионов, формируемая за счет собственных источников, характеризуется глубокой дифференциацией (табл. 5).

Таблица 5.

**Распределение 88 субъектов Федерации в 2002 г. по показателю бюджетной обеспеченности (до получения трансфертов; средний показатель по РФ – 1)<sup>4</sup>**

Интервал	0,10–0,50	0,51–0,75	0,76–1,00	1,01–1,20	1,21–1,98	Свыше 1,98
Число субъектов	32	23	15	7	8	3

Соответствующий показатель у 32 регионов составляет менее 1/2 от среднероссийского уровня, у 55 регионов – менее 3/4. Одновременно обеспеченность 11 регионов заметно выше среднего показателя по России. При этом три субъекта Федерации особо выделяются: Ямало-Ненецкий АО (1,99), г. Москва (2,96), Ханты-Мансийский АО (5,50). В целом 18 субъектов РФ характеризуются обеспеченностью, более высокой, чем в среднем по стране, остальные 70 (аутсайдеры) – более низкой. Средняя обеспеченность аутсайдеров составляет 0,67. Увеличение разброса показателей бюджетной обеспеченности по регионам не является случайным. По нашему мнению, во многом оно провоцируется некоторыми существенными особенностями современного трансфертного механизма.

<sup>4</sup> Рассчитано по данным: Интернет-ресурс <http://www.minfin.ru>



## 5. Трансфертный механизм

Существующие механизмы распределения Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) не формулируются как задачи на оптимум. Известен механизм распределения, но не известна задача, которая при этом решается, и цель, которая провозглашается. Видимо, это не случайно и связано с тем, что законодатель, распределяя федеральную помощь по регионам, предполагает в обязательном порядке использование как формальных процедур, так и качественных (неформальных), учитывающих политические, социальные компоненты, особые условия и пр.

Идеология нецелевой федеральной поддержки, воплощенная в современном трансфертном механизме, на примере данных 2002 г. хорошо видна из рис. 2.

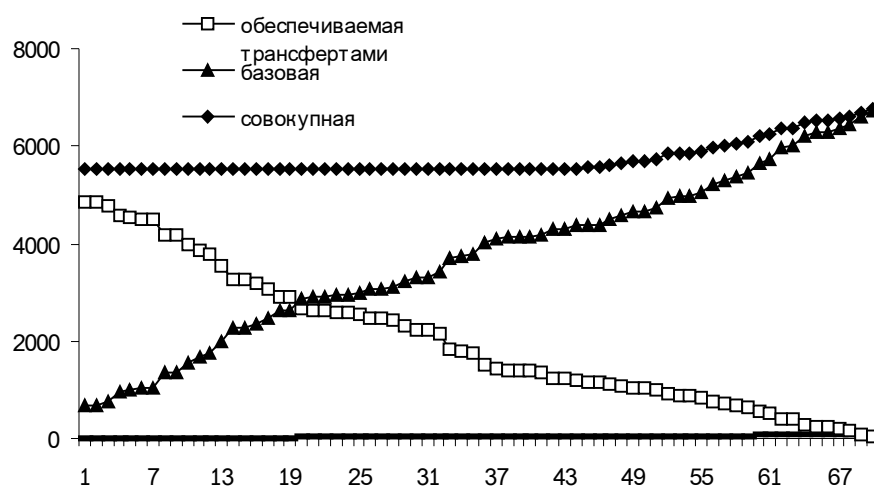


Рис. 2. Реальная бюджетная обеспеченность регионов, руб./человек

На оси абсцисс номера регионов ранжированы и представлены, начиная от региона 1 с минимальными собственными (базовыми) бюджетными доходами с учетом индекса бюджетных расходов ИБР (670 руб./человек) и заканчивая регионом 70 — с максимальными (6722 руб./человек). В остальные регионы с более высокими доходами трансферты просто не поступают.

Как известно, в соответствии с теорией трансфертного механизма (грантам) в основном присущи две функции — выравнивания и стимулирования. При этом правила предоставления федеральной поддержки регионам объективно и независимо от того, что думают по этому поводу сами разработчики этих правил, формируют положительные либо отрицательные стимулы для региональных властей, касающиеся развития экономического и налогового потенциала. В последнем случае это приводит к сокращению или, во всяком случае, не увеличению налоговых доходов региональных бюджетов.

Необходимым условием ориентации властей на рост налогового потенциала является то, что ранги регионов, касающиеся бюджетной обеспеченности, до и после предоставления трансфертов не меняются местами. Иначе говоря, если бюд-

жетная обеспеченность одного региона до распределения трансфертов, скажем, меньше другого, то и после распределения трансфертов это соотношение не меняется. Если это условие отсутствует, трудно рассчитывать на консолидацию интересов регионов-доноров и регионов-реципиентов федеральной поддержки и, наоборот, легко прогнозировать повсеместное распространение иждивенческих настроений со всеми вытекающими отсюда последствиями для регионального развития.

Из рис. 2 видно, что современная трансфертная политика состоит в том, чтобы максимальные объемы трансфертов (реальных на человека) поступали в наименее обеспеченные регионы и последовательно уменьшались на пути к более обеспеченным регионам. В результате – абсолютное выравнивание по показателю совокупной обеспеченности у первых 43 регионов (5534 руб./человек) и некоторый рост у всех остальных.

Это означает, что задача обеспечения текущего бюджетного выравнивания стала на практике абсолютно приоритетной. Фактически это уже не выравнивание, а «уровниловка». Функция стимулирования развития полностью подавлена. Это свойство трансфертного механизма не является безобидным. С одной стороны, оно притупляет направленность на развитие экономического и налогового потенциала, с другой – в лучшем случае консервирует существующие региональные диспропорции, в худшем – их усугубляет.

Этот очевидный теоретический тезис находит статистическое подтверждение. Уже говорилось выше, что регионы-аутсайдеры получают из федерального бюджета относительно большую помощь, чем остальные. Например, федеральная помощь (безвозмездные перечисления от бюджетов других уровней) регионам Сибирского федерального округа составила в 2002 г. по отношению к доходам 22% (в целом по России – 16%). Однако, несмотря на это, собственные доходы регионов СФО, как, впрочем, и других округов-аутсайдеров, не растут, во всяком случае, их относительное финансовое положение не улучшается (табл. 6).

Таблица 6.

**Бюджетная обеспеченность федеральных округов по отношению к средней по РФ**

Федеральные округа	Базовая обеспеченность (до распределения трансфертов)	
	2002	2003
Центральный	1,26	1,23
Северо-Западный	1,12	1,08
Южный	0,6	0,57
Приволжский	1,07	1,07
Уральский	1,53	1,6
Сибирский	0,74	0,69
Дальневосточный	0,55	0,53

Но, возможно, трансфертный механизм хорошо справляется со своими приоритетными задачами – регионального бюджетного выравнивания (см. табл. 7).

Таблица 7.

## Оценка региональной дифференциации бюджетной обеспеченности

	До распределения трансфертов			После распределения трансфертов		
	2001	2002	2003	2001	2002	2003
Коэффициент вариации по 88 регионам, %	70,4	71,1	77,5	53,2	51,3	60,0
ФФПР, млрд. руб.				100,3	147,5	152,1

Из табл. 7 видно следующее:

- региональная сбалансированность базовых показателей бюджетной обеспеченности за счет собственных ресурсов ухудшается;
- федеральная помощь приводит к определенному выравниванию показателей обеспеченности по сравнению с базисной ситуацией;
- сбалансированность после распределения трансфертов в 2003 г. заметно и опасно приблизилась к показателю сбалансированности до распределения трансфертов в 2001 г.

Итак, глубинные законы экономического развития явно вступили в противоречие с существующими механизмами федеральной поддержки. Акцент в политике на текущем бюджетном выравнивании неизбежно приводит к увеличению расслоения в перспективе и является в этом смысле тупиковым. Можно прогнозировать, что при сохранении существующих тенденций, затратив «на выравнивание» не менее 700 млрд. руб., региональная бюджетная сбалансированность после распределения трансфертов уже в 2005 г. сравняется с соответствующим показателем до распределения трансфертов в 2001 г., т.е. «все вернется на круги своя». Не случайно «...не у всех регионов, в первую очередь у регионов-доноров, новая концепция (межбюджетных отношений. – Б. Л.) нашла поддержку...» [1].

## 6. О новых аспектах регионального выравнивания

Складывается ощущение необратимости тенденций, связанных с углублением региональных диспропорций, и невозможности их ослабления на основе сложившихся подходов. Попытки приблизить к среднероссийскому уровню показатели бюджетной обеспеченности субъектов РФ, не говоря уже о муниципальных образованиях, при существующей их контрастности представляются не просто иллюзорными. «Лобовое решение» задач, определенное насилие над законами приводят, мягко говоря, к неэффективному расходованию ресурсов, не приближают, а отдаляют решение действительных проблем, отвлекают внимание от разработки конструктивных и рациональных методов их решения.

По нашему мнению, назрела необходимость в коренном изменении подходов, связанных с региональным выравниванием. Можно указать, по крайней мере, два принципиальных направления изменений.

### 1. Систематическая оценка рациональной меры сбалансированности [4]:

- достижение разумного компромисса между федеральной поддержкой регионов-аутсайдеров и созданием условий для развития всех регионов;

- поддержка регионов с использованием, прежде всего, критериев экономической эффективности с учетом социальной справедливости;
- приоритет интересов Федерации перед интересами отдельных ее регионов.

2. Формулировка задачи регионального выравнивания как иерархической:

- осуществление региональной сбалансированности между федеральными округами на уровне страны, между субъектами Федерации внутри округов и между муниципальными образованиями и административными районами внутри субъектов РФ;
- координация и согласование интересов по уровням иерархии с использованием итеративных процедур.

Ниже остановимся коротко на идее только второго направления. Показатели вариации, как известно, могут быть разложены на вариацию межгрупповую и внутригрупповую. Предположим, что все регионы в количестве  $N$  распадаются на  $K$  групп (федеральных округов), в  $j$ -ой группе содержится  $m_j$  регионов. Обозначим через  $x_i$  измеряемый показатель  $i$ -го региона ( $i=1, \dots, N$ ),  $x_{ji}$  – показатель  $i$ -го региона  $j$ -ой группы. Среднее значение показателя для всей совокупности обозначим через  $\bar{x}$ ; среднее значение для  $j$ -ой группы –  $\bar{s}_j$ , выборочная дисперсия –  $v_j^2$ . Тогда формулы расчета различных видов дисперсий, т.е. средних квадратов отклонений от средних значений, могут быть записаны следующим образом:

$$S_x^2 = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2$$

$$S_q^2 = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^K m_j (\bar{s}_j - \bar{x})^2$$

$$S_e^2 = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^K \sum_{i=1}^{m_j} (x_{ji} - \bar{s}_j)^2 = \frac{1}{N} \sum_{j=1}^K m_j v_j^2,$$

где  $S_x^2$  – общая дисперсия;

$S_q^2$  – межгрупповая дисперсия (различие показателя между группами);

$S_e^2$  – суммарная внутригрупповая дисперсия (суммарное различие показателя внутри групп).

Известно, что  $S_x^2 = S_q^2 + S_e^2$ .

Таким образом, появляется возможность дифференцировать и оценить различные факторы, влияющие на разброс показателей. С одной стороны, оценке подвергаются факторы вариации, лежащие между федеральными округами, с другой – между регионами внутри округов.

По важнейшим экономическим показателям были проведены расчеты, характеризующие долю суммарной внутриокружной и соответственно межокружной в общей дисперсии. Результаты представлены в табл. 8.

**Таблица 8.**

**Внутриокружная дисперсия ряда экономических показателей, %**

	1990	1995	1998	2000	2001
ВРП	–	83	90	92	–
Объем промышленной продукции	81	70	70	70	72
Инвестиции	78	81	87	84	82

Видно, что вариация объемных экономических показателей между субъектами Федерации в подавляющей степени объясняется совокупным разбросом между регионами внутри федеральных округов. Доля межокружной дисперсии не превышает 1/3 и, как правило, меньше 1/4.

Похожая ситуация наблюдается по показателям базовой бюджетной обеспеченности регионов. Разница между предельными показателями округов составляет, скажем, в 2003 г.  $1,6/0,53 = 3$  (см. табл. 6). В то же время различие между предельными показателями обеспеченности регионов внутри округов, как правило, гораздо больше: – 6, 7 и более раз (с учетом ИБР).

Полученные результаты имеют, по нашему мнению, непосредственное отношение к содержанию региональной политики выравнивания. Упор, по-видимому, должен быть сделан изначально в направлении сбалансированности условий развития между регионами внутри округов. Такая постановка отнюдь не противоречит задаче выравнивания в масштабах страны.

## 7. Вместо заключения

Если и были иллюзии, связанные с возможностью регионального выравнивания в период экономического подъема существующими методами, они развеялись за последние четыре года. Концепция федеральной поддержки территорий должна быть решительным образом переосмыслена. Распределение федерального ресурса по регионам дополняется оценкой последствий этого распределения. Выравнивание осуществляется по этапам и уровням иерархии.

\*            \*

\*

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Министра финансов Российской Федерации Кудрина А.Л. Об итогах исполнения федерального бюджета за 2000 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2001 год и на среднесрочную перспективу: Доклад на расширенной коллегии Министерства финансов Российской Федерации 16 апреля 2001.

2. *Игудин А.Г. и др.* Региональная асимметрия в Российской Федерации и межбюджетные отношения в свете требований бюджетного федерализма. Минфин РФ, Научно-исследовательский финансовый институт. Семинар для руководителей финансовых органов субъектов РФ, г. Ростов-на-Дону, 28–30 мая 2001г., М., 2001.

3. *Кади М.* Опыт теории регионального развития: пример для России?: Доклад на конференции ИЭПП «Посткоммунистическая Россия в контексте мирового социально-экономического развития». М., 2000.

4. *Поздняков А., Лавровский Б., Масаков В.* Политика регионального выравнивания в России (основные подходы и принципы) // Вопросы экономики. 2000. № 10.

5. Статистический сборник «Регионы России». Т. 2. М.: Госкомстат РФ, 2002.

6. *Myrdal G.* An American Dilemma: The Negro Problem and Modern Democracy. N.Y., 1944.

7. *Myrdal G.* Economic Theory and Underdeveloped Regions. L.: Duckworth, 1957.