

# СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ ГРАНИ РЕГИОНАЛИЗМА / SOCIAL AND POLITICAL EDGES OF REGIONALISM



Серия «Политология. Религиоведение»

2014. Т. 9. С. 72–79

Онлайн-доступ к журналу:

<http://isu.ru/izvestia>

ИЗВЕСТИЯ

Иркутского

государственного

университета

УДК 323

## Диспропорции социально-политического развития субъектов Российской Федерации в условиях политической модернизации и политического управления

А. В. Новикова

*Забайкальский государственный университет, г. Чита*

**Аннотация.** В статье представлены социально-политические различия субъектов Российской Федерации. Рассмотрены условия выравнивающей политики РФ. Проанализирован рейтинг качества жизни в регионах РФ. Указано, что на модернизацию влияют экономические и социальные факторы. На основе исследований В. Иноземцева, Ю. Забавиной отмечено, что территориальные контрасты развития усиливаются депопуляцией и миграциями, пространственной поляризацией человеческого капитала. Полученный результат подтверждает взаимосвязь политического управления и политической модернизации. В статье рассматриваются особенности политической модернизации России как основы преобразований политической власти и политического управления, такие как: 1) значимость внешнего фактора и заимствование моделей развития из Европы и США; 2) слабость гражданского общества; 3) низкая активность граждан в политике. Практически востребованы результаты принятия решений в сфере политической модернизации, которые в научном исследовании характеризуются с точки зрения анализа технологий политических изменений в переходный период.

**Ключевые слова:** социально-политические диспропорции субъектов Российской Федерации, политическое управление, политическая модернизация, рейтинг качества жизни регионов.

В России существует сильная выравнивающая политика. Благодаря масштабной федеральной поддержке, многие слаборазвитые субъекты РФ по темпам роста не уступают динамично развивающимся сильным регионам. Однако при этом в структуре ВРП слаборазвитых регионов доминируют нерыночные услуги государства, оказываемые за счет финансовой помощи со стороны федерального бюджета, а значит, отсутствует устойчивая внутренняя основа развития – не будет финансовой помощи, не будет и роста.

Реальные российские лидеры экономического роста, обладающие собственными конкурентными преимуществами, можно разделить на три группы, ситуация в которых в основном соответствует мировым тенденциям:

- крупнейшие агломерации страны и некоторые регионы с городами-миллионерами;
- ресурсодобывающие регионы, особенно со значительным ростом добычи нефти;
- отдельные приморские регионы, находящиеся на основных путях торговли (Ленинградская, Калининградская области и, пока менее явно, Краснодарский край).

Как отмечено в исследованиях [2, с. 180–182], модернизация быстрее идет там, где лучше условия для внедрения инноваций, т. е. где выше концентрация населения и его качество, где более развита инфраструктура и меньше «экономическое» расстояние. Экономика России концентрируется в сильнейших регионах, обладающих явными конкурентными преимуществами, а экспортно-сырьевой тип экономического роста и сверхцентрализация финансовых ресурсов усиливают территориальные диспропорции. Рост экономики регионов зависит прежде всего от конкурентных преимуществ, но в России велика роль географических барьеров и институциональных факторов развития. Отставание восточных регионов объективно обусловлено негативным воздействием удорожающих факторов – удаленности, слаборазвитости инфраструктуры, слабой заселенности, а также сокращения численности населения из-за миграционного оттока.

Первые позиции в рейтинге по качеству жизни, составленном экспертами рейтингового агентства «РИА Рейтинг» (Группа РИА Новости) в рамках совместного проекта с газетой «Московские новости»<sup>1</sup>, вполне предсказуемо занимают Москва и Санкт-Петербург, которые являются лидерами в России по многим показателям. Лидирующие позиции рейтинга также занимают такие экономически развитые регионы, как Московская область, Республика Татарстан, Тюменская область, Краснодарский край, а также Белгородская, Воронежская, Нижегородская, Калужская области [4].

Многое в распределении регионов по качеству жизни зависит от исторических, климатических, географических факторов, но в то же время весьма значима роль управленческого фактора [4]. В качестве примера можно привести Калужскую область, которая благодаря эффективной политике местных властей стала развитым в социально-экономическом плане регионом и занимает в рейтинге 11-е место. Калужская область расположена в самом центре

---

<sup>1</sup> Рейтинг строился на основе комплексного учета различных показателей, фиксирующих фактическое состояние тех или иных аспектов условий жизни, а также оценок удовлетворенности населения складывающейся в регионах ситуацией в различных социальных сферах. Источники информации для составления рейтинга: Росстат, Минздрав России, Минрегион России, Минфин России, Минприроды России, Банк России, сайты региональных органов власти, другие открытые источники. При составлении рейтинга были отобраны 64 показателя, которые объединены в 11 групп, характеризующих основные аспекты качества жизни в регионе: уровень доходов населения; жилищные условия населения; обеспеченность объектами социальной инфраструктуры; экологические и климатические условия; безопасность проживания; удовлетворенность населения; демографическая ситуация; здоровье населения и уровень образования; транспортная инфраструктура и уровень освоенности территории; уровень экономического развития; развитие предпринимательской инициативы.

европейской части России, имеет развитую транспортную и инженерную инфраструктуру, демонстрирует высокие темпы развития экономики, обладает внушительным кадровым потенциалом, является одним из крупнейших научно-образовательных и культурных центров страны.

На другом полюсе рейтинга: Карачаево-Черкесская Республика, Республика Бурятия, Забайкальский край, Еврейская автономная область, Курганская область, Республика Северная Осетия – Алания, а также Республики Алтай, Калмыкия, Тыва и Ингушетия [4]. Эти регионы пока не обладают достаточным уровнем собственных доходов для развития – степень зависимости их бюджетов от федерального центра высокая.

Рассматривая результаты рейтинга, необходимо отметить, что в большинстве регионов есть проблемные точки, оказывающие негативное влияние на качество жизни населения. Из всех субъектов РФ только десять ни по одной группе анализируемых показателей не опускаются ниже 60-го места. Это Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан, Краснодарский край, а также Белгородская, Воронежская, Ростовская, Ярославская и Мурманская области. В остальных регионах один или больше показателей находятся на относительно низком уровне [4].

Одним из важнейших выводов, который можно сделать из полученных результатов, является сильная дифференциация между уровнем жизни в регионах-лидерах и регионах-аутсайдерах. Если значение рейтингового балла в Москве составляет 72,9, то в Республике Ингушетия, находящейся на противоположном конце рейтинга, – 20 при теоретически максимальном значении 100.

В России стремительно растет число регионов, которым требуются дотации из федерального бюджета. В 2007 г. к числу доноров, т. е. регионов, которые не получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, относилось 19 субъектов РФ. В 2012 г. их стало уже 11. «Это Татарстан, Москва, Санкт-Петербург, Московская, Ленинградская, Сахалинская, Самарская, Тюменская области, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа», – заявлял в 2012 г. министр регионального развития Николай Слюняев. Прошло несколько месяцев, и вот уже список регионов-доноров сократился до 10 – из него оказалась вычеркнута Самарская область, в которой находится ряд крупных предприятий, теоретически способных обеспечить ее необходимыми средствами к существованию. При существующей системе межбюджетных отношений «передовикам» невыгодно развиваться и инвестировать бюджетные деньги в новые проекты. Им гораздо удобнее стать донорами и просто получать средства из центра. Вместе с тем расходная часть бюджета у регионов растет, а денег больше не становится. Такая ситуация ставит под сомнение выполнение социальных обязательств, зафиксированных в предвыборной программе Владимира Путина.

Эксперты утверждают, что существующая система искусственного перехода регионов в статус дотационных связана с реформой межбюджетных отношений, которая произошла в 2004–2005 гг. Напомним, что в результате реформы поток финансов (налоговых сборов), которые направлялись из регионов в центр, существенно вырос. Если ранее, в 2001–2002 гг., соотноше-

ние налоговых поступлений, распределяемых между федеральной казной и бюджетом регионов, составляло примерно 50/50, то к 2006 г. на территории субъекта оставалось чуть более 30 % от собранных налогов. В результате лишь небольшая часть регионов сумела остаться «на плаву» и еще финансировать других, менее удачных соседей [1].

Самая трудная проблема страны – ускорить рост срединных регионов, которые, с одной стороны, не имеют достаточных внутренних ресурсов и возможностей для устойчивого развития, а с другой – не могут рассчитывать на существенную помощь со стороны федерального Центра, поскольку ситуация в них не столь критична, как в регионах-аутсайдерах [2, с. 198–204].

Депрессивные муниципалитеты – труднейшая зона для модернизации, поскольку они отличаются низким человеческим капиталом, требуют огромных ресурсов и длительного времени для санации. Проблема трудноразрешима из-за дефицита человеческих ресурсов и сохранения инфраструктурных барьеров. Вымирание сельских периферий и старых монопрофильных городов с последующей сменой функций пространства – один из самых жестких вариантов санации. Так, к примеру, в Забайкальском крае собственник Жирекенского ГОКа – управляющая компания «Союзметаллресурс» – в октябре 2013 г. в связи со сложной экономической обстановкой, вызванной падением спроса и мировых цен на ферромолибден, высокой себестоимостью выпускаемой продукции, приняла решение законсервировать градообразующие предприятия Жирекенский ГОК и Жирекенский ферромолибденовый завод, что приведет к увольнению около 1,1 тыс. человек.

В большинстве слаборазвитых субъектов юга страны и Сибири сохраняется минимальная обеспеченность бюджетов собственными доходами, развито иждивенчество за счет федеральных трансфертов. Единственный позитивный тренд – некоторое сокращение различий в доходах населения благодаря масштабной федеральной помощи и росту зарплат бюджетников. Ключевыми задачами для этой группы остаются улучшение институтов, для того чтобы использовать те немногие конкурентные преимущества, которыми они обладают (аграрно-климатические, рекреационные, трудовые ресурсы), социальная модернизация (образование) и рост территориальной мобильности населения [2, с. 208–214].

Восток хронически отстает в своем экономическом развитии от остальных регионов РФ. Более низкие темпы роста экономики восточных регионов обусловлены объективными факторами удаленности и слаборазвитости инфраструктуры, недостаточностью поступающих сюда инвестиций, продолжающимся миграционным оттоком населения. Группа относительно развитых регионов востока страны мала. Они развиваются с опорой на сырьевые отрасли, что не создает предпосылок для их перехода на более инновационный путь развития. В то же время на востоке есть несколько городов с достаточно высоким качеством населения и развитой высшей школой (Новосибирск, Томск), которые способны стать центрами несырьевого роста. Депопуляция, стягивание населения в обжитые регионы страны и крупнейшие агломерации, нехватка человеческих и финансовых ресурсов для экстенсивного

пространственного развития «освоенческого» типа заставляют жестко фокусировать приоритеты. Стратегия государственной поддержки наиболее эффективных проектов бизнеса по освоению природных ресурсов востока страны только формируется. Об ускоренном развитии восточных регионов за счет нового масштабного переселения туда мигрантов говорить бессмысленно. На востоке и севере страны жизнь заставит ориентироваться на точечное развитие крупных городов-центров, портов и инфраструктурных коридоров, которые будут выступать в качестве своего рода пространственного каркаса, позволяющего держать под контролем слабозаселенную территорию. Точечной должна быть и инфраструктурная поддержка государством наиболее эффективных ресурсных проектов, финансируемых бизнесом [2, с. 215–221].

Демографические ресурсы страны сильнее всего сокращаются в наиболее постаревших регионах европейского центра и северо-запада страны (за исключением двух столичных агломераций). На среднесрочную перспективу только в 6–7 % регионов России сохранится естественный прирост населения. Принимаемые в последнее время меры по стимулированию рождаемости неспособны кардинально разрешить проблему депопуляции, поскольку ее масштабы крайне велики. Демографические процессы инерционны, а потому естественная убыль будет и дальше «сжимать» обжитое пространство, особенно быстро – в постаревших регионах европейской части России. Демографические ресурсы Юга России с растущим населением остались последним резервом в стране, который иссякнет в течение жизни одного-двух поколений. Кроме того, в стране восстановился центр-периферийный вектор внутренних миграций, типичный для предыдущих десятилетий: население покидает периферийные и менее развитые регионы, концентрируясь в крупнейших агломерациях. Возврат к долговременному тренду XX в. означает, что современные направления миграций устойчивы и сохранятся в обозримой перспективе.

Слабость институтов и дефицит социального капитала, низкое качество управления во многом определяют трудности модернизации всей страны, но особенно «срединных» регионов. В них есть потенциал роста, но он локализован в крупных городах-центрах и пригородных зонах, отдельных промышленных городах. Одним из лучших решений в сложившейся ситуации может быть упор на формирование дееспособных управленческих кадров на региональном и муниципальном уровнях, способных активизировать имеющиеся ресурсы модернизации. Однако при существующей системе рекрутинга управленческих кадров это сделать сложно. Несмотря на сокращение числа депрессивных регионов за годы экономического роста, депрессивность сохраняется на Востоке страны (особенно на муниципальном уровне). Разразившийся в 2008 г. кризис актуализировал эту проблему. Среди регионов, трудно восстанавливавшихся после промышленного спада 1990-х гг., остается все меньше регионов европейской части России. В то же время на востоке страны проблема депрессивности приобретает даже более широкий территориальный размах. Постепенно ослабевая на уровне субъектов РФ, она усиливается на уровне муниципалитетов. Многочисленные периферийные сельские

районы и малые города Нечерноземья, Урала и востока страны остаются зонами социального и экономического неблагополучия. В европейской части России к таким «черным дырам» относятся 40 % сельских районов. Нынешний кризис вновь делает депрессивными монопрофильные города.

Что касается приоритетов и механизмов пространственной модернизации для России, то модернизация в пространственной проекции – это создание устойчивого пространственного каркаса разнообразных зон опережающего развития, способных транслировать инновации на обширную периферию страны в сочетании с эффективной политикой смягчения регионального социального неравенства. Ракурсы выделения приоритетов могут быть разными – по целям и механизмам, объектам, характеру проблем.

В случае реализации этой концепции будет создана минимально необходимая база для дальнейшего устойчивого и динамичного развития Дальнего Востока и Забайкалья и повышения роли России в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

Хотелось бы отметить следующее:

1) в условиях глобализации политические институты, являясь субъектами политического процесса, оказывают существенное влияние на политику. Важнейшим актором является государство;

2) институциональные процессы, идущие в приграничном субъекте РФ, имеют существенное значение для Российского государства, но не являются ключевыми для выработки стратегических задач на внешнеполитическом восточном направлении;

3) институциональная эффективность политических институтов является низкой (недостаточной) в области экономики, принятия политических решений, безопасности;

4) должна быть практическая реализация региональных интересов: ликвидация дисбаланса торгово-экономических российско-китайских отношений, демографическое укрепление территории, инициирование процесса формирования и реализации концепции региональной безопасности;

5) на политические институты региона влияют исторические, геополитические, экономические, культурные и другие факторы.

Процесс российской институционализации региона не завершен и связан с территориальным, социально-экономическим и политическим развитием страны [3, с. 221–223].

Таким образом, при характеристике институциональных особенностей субъектов РФ необходимо отметить слабую институционализированность государства и дифференцированную социально-экономическую структуру субъектов РФ.

Политическая модернизация связана с развитием федеративного государства и политического управления. Федеративное государство предполагает существование как минимум двух уровней власти: федерального и регионального. Для Российской Федерации как федеративного государства характерно наличие нескольких уровней государственного управления: федерального, регионального (субъектов Федерации) и местного (органов местного

самоуправления). Система трехуровневой власти является одним из признаков демократичности государства, а разделение полномочий между этими уровнями власти – признаком ее децентрализации. Хотелось бы указать на тот факт, что политическая модернизация, так же как и политическое управление, неразрывно связан с экономическим, социальным, государственным и другими видами управления.

В настоящее время в Российской Федерации не существует жесткой модели устройства системы органов государственной власти на региональном уровне. Это объясняется разнообразием видов субъектов Федерации, их многочисленностью и, наконец, спецификой местных особенностей и традиций в этих государственных образованиях. Тем не менее в целом система органов государственной власти субъектов должна соответствовать общепринятым федеральным параметрам организации.

Одной из перспектив политических преобразований в России является изменение социальной сферы как направление модернизации, которое предполагает совершенствование социально-трудовых отношений и создание эффективно действующей бюрократии.

Особенностями политической модернизации России как основы преобразований политической власти и политического управления являются:

- 1) значимость внешнего фактора и заимствование моделей развития из Европы и США;
- 2) отсутствие связи с гражданским обществом;
- 3) низкая активность граждан в политике.

Учет этих особенностей необходим при выработке курса дальнейшей политической модернизации страны.

### Список литературы

1. *Забавина Ю.* Потеря кормильцев [Электронный ресурс] / Ю. Забавина // Новые известия : ежеднев. общерос. газ. – 2013. – 29 апр. – URL: <http://www.new-izv.ru/economics/2013-04-29/181859-poterja-kormilcev.html>.
2. Модернизация России: условия, предпосылки, шансы : сб. ст. и материалов / под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Центр исследований постиндустр. общества, 2009. – Вып. 2. – 272 с.
3. *Новикова А. В.* Институализация субъекта РФ – Забайкальского края и эффективность политического управления // Вестн. Бурят. гос. ун-та. Вып. 6а. Философия, социология, политология, культурология. – Улан-Удэ. – 2012. – С. 221–223.
4. Рейтинг качества жизни в регионах РФ-2012: РИА Рейтинг: рейтинговое агентство [Электронный ресурс]. – URL: <http://riarating.ru/infografika/20121218/610486725.html>

## **Regional Disproportions of Social and Political Development of the Federal Subjects of the Russian Federation Under Conditions of Political Modernization and Political Governance**

A. V. Novikova

*Zabaikalsk State University, Chita*

**Abstract.** Regional disproportions within constituent territories of the Russian Federation are represented in the article. Policy conditions of the RF aimed at those disparities leveling are considered. Ranking of quality of life in the regions of the Russian Federation is analyzed. Modernization is proved to be influenced by economic and social factors. Basing on the research done by Russian scientists V. Inozemtsev and Yu. Zabavina it is stated that territory development disparities grow stronger because of depopulation and migration processes, and spatial human capital that assted polarization. The results obtained prove close interrelation between political modernization and management. Specific features of political modernization in Russia as political power and management transformation basis are considered as follows: 1) significance of external factors and borrowing European and American economic and political development models; 2) “weakness” of civil society; 3) low level of citizens’ public activities. Practical effect of decision-making process in the sphere of political modernization is demanded, being characterized in the research from the point of view of political changes techniques during transition period.

**Keywords:** social and political disparities of constituent territories of the Russian Federation, political management, political modernization, quality of life ranking.

**Новикова Анна Владимировна**

*кандидат политических наук,  
доцент, кафедра государственного,  
муниципального управления и политики  
Забайкальский государственный университет  
672039, г. Чита,  
ул. Александрo-Заводская, 30  
тел.: 8 (3952)334372  
e-mail: anna\_novikova2010@mail.ru*

**Anna Vladimirovna Novikova**

*Candidate of Sciences (Politology),  
Associate Professor, Department of State  
and Municipal Administration and Politics  
Zabaikalsky State University  
30, Aleksandro-Zavodskaya st.,  
Chita, 672039  
tel.: 8 (3952)334372  
e-mail: anna\_novikova2010@mail.ru*