Маклашова Елена Гавриловна – канд. полит. наук, научный сотрудник Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения РАН (г. Якутск).
E-mail: maklashova@mail.ru

Ключевые слова: межрегиональная интеграция, федеральная власть, правовое регулирование, перспективы развития

В статье показана динамика и перспективы развития межрегиональных интеграционных связей в контексте анализа правовых основ регулирования процессом интеграции и федеральных приоритетов.

Межрегиональная интеграция в современной России: специфика федерального регулирования

В освещении процессов современного социально-политического развития Сибири и Дальнего Востока «крайне слабо представлено пространство межрегиональных социальных взаимодействий, формирующееся в сложном переплетении программных подходов центральной власти и региональных инициатив» [1].

Под интеграцией принято понимать «…процесс нарастания тесноты связей между объектами… Исходный латинский термин «integratio» означал восстановление, восполнение некого единства» [2].

Общее понимание интеграции связывают с описанием *состояния*: целый, единый, нераздельный, связанность, связь; а также *процесса*: объединение, связывание, сближение, сотрудничество, единение [3]. «Термин «интеграция» по своему смысловому значению имеет связи и с такими понятиями, как: «кооперация», «централизация», «координация»… централизация является одним из механизмов проведения интеграции… «координация» как одна из функций управления может реализовываться в рамках интеграции как состояния или процесса, направленного на достижение состояния объекта управления, характеризующегося единством и взаимосвязанностью функционирования его составных частей» [3].

Специфика межрегиональной интеграции достаточно ясно приведена на примере европейской интеграции В.А. Плотниковым в рамках четырех подходов [2]. Согласно рыночному подходу, данный процесс состоит в устранении препятствий, которые мешают интеграции национальных рынков товаров, услуг, капитала и рабочей силы (отмена таможенных тарифов, создание европейского единого рынка, свободное движение капитала и европейский валютный союз). Согласно модели зон «свободной торговли», главная роль формирующихся европейских институтов заключается в обеспечении справедливой конкуренции и ценовой стабильности через

макроэкономическую координацию. Согласно институциональному подходу, процесс межрегиональной интеграции понимается как постепенная передача законодательных и административных полномочий от национальных властей наднациональным (в конкретном случае – европейским институтам). Эта модель подразумевает технократический («еврократический») и централизованный процесс перераспределения финансовых ресурсов как основной инструмент снижения региональных различий. Четвертый «сетевой» подход рассматривает социально-экономическое пространство как систему пересекающихся транснациональных «макрорегионов», характеризующихся сотрудничеством между различными административными областями, включенными в этот макрорегион, и конкуренцией с областями, принадлежащими другим макрорегионам. Согласно этому подходу, границы регионов и стран не столько разделяют отдельные регионы и страны и создают искусственные препятствия экономической и социальной интеграции, сколько превращаются в своеобразные мосты, объединяющие макрорегионы, в результате процесса всеобщей интернационализации.

В целом, проблема интеграции и сотрудничества многогранна и многоаспектна, и её понимание зависит от контекста изучения.

Межрегиональная интеграция в политическом контексте выступает одним из механизмов административного управления, определяя специфику организации властного пространства в стране.

В данной статье внимание сконцентрировано на анализе процесса интеграции как сотрудничества между субъектами РФ, которое также можно обозначить межрегиональной интеграцией через призму институционального подхода, позволяющего выявить специфику регулирования интеграционной деятельностью регионов в условиях федеративного государства, установить характер развития межрегиональной интеграции в России.

Политико-управленческая практика в годы становления России как независимого федеративного государства показала необходимость развития межрегиональных интеграционных связей в стране. «Сложные последствия экономических и политических реформ конца восьмидесятых начала девяностых годов привели к децентрализации политического пространства страны и, как следствие, к значительному уменьшению степени интегрированности российской экономики, где разрыв хозяйственных связей между предприятиями и регионами явился одной из главных причин глубокого экономического спада, снижения производственно-технологического потенциала страны» [1].

«Распад единого экономического пространства бывшего СССР, глубокий экономический кризис, охвативший Россию в первой половине 90-х годов, коренные структурные изменения, либерализация цен, обвальная инфляция и другие неблагоприятные явления вызвали обвальный разрыв хозяйственно-производственных связей, регионализацию и локализацию рынков отдельных товаров. Во многих регионах России произошла переориентация потребителей на местные источники топлива, сырья,

полуфабрикатов. Замыкание рынков внутри отдельных административно-территориальных образований вело к возрастанию проявлений экономического сепаратизма, заключавшихся в возведении межрегиональных барьеров как для ограничения вывоза товаров местных производителей, так и для проникновения в регион внешних производственно-коммерческих структур» [4].

Внутренняя «раздробленность» страны требовала от федерального центра принятия серьезных мер по реформированию государственного устройства страны и обусловила усиление административной роли федеральных органов в стимулировании процесса интеграции субъектов РФ. Так, в 1996 году в принятой «Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения)» (одобрена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. №608) наравне с проблемой неравномерности в социально-экономическом развитии регионов поднимается вопрос о нарушении производственно-технологических связей между предприятиями отдельных регионов России.

Согласно данному документу, «… сохранение единого экономического пространства и широких межрегиональных экономических отношений, обеспечивающих соблюдение общегосударственных интересов, исключающих развитие сепаратистских тенденций и функционирование единого общероссийского рынка или интегрированной системы региональных рынков с учетом их производственной специализации» [5], определено как важное направление национальной экономической безопасности.

В июне 1996 года принимаются Основные положения региональной политики в Российской Федерации (далее – Основные положения 1996 г.), где отразились основные приоритеты федеральной власти в области регулирования региональными экономическими процессами, которые установили факторы стимулирования межрегиональной интеграции.

Разработанная федеральным центром «новая» региональная политика базировалась на расширении «самостоятельности» действий регионов (правда, в установленных границах и при координирующей роли федерального центра) и сокращении различий в социально-экономическом уровне регионов.

Несмотря на достаточно либеральную концепцию регионального развития (при доминировании принципа «децентрализации»), в сфере межрегиональных отношений устанавливалась необходимость развития межрегиональных инфраструктурных систем (транспорта, связи, информатики и других), в том числе экономически обоснованных и технологически обусловленных производственных связей между предприятиями приграничных областей России, т. е. стимулировалось создание (возобновление) коммуникационных горизонтальных связей, как минимум, между соседними регионами.

Предоставляя регионам некоторую «свободу» в действиях, федеральная власть указывала на имеющееся региональное распределение:

- развитие районов и городов, располагающих крупным научно-техническим потенциалом и могущих стать «локомотивами» и «точками роста» экономики субъектов РФ;
- оказание государственной поддержки районам экологического бедствия, регионам с высоким уровнем безработицы, демографическими и миграционными проблемами;
- разработка и реализация научно обоснованной политики в отношении регионов со сложными условиями хозяйствования, требующими специальных методов регулирования (районы Арктики и Крайнего Севера, Дальний Восток, приграничные регионы и другие).

Фактически, данное ранжирование стало основой при разработке стратегий развития регионов. То есть, ранжирование федеральной властью регионов по экономическим параметрам, соответственно, должно было отразиться на организации функционирования регионов, а значит и характере вертикальных и горизонтальных связей.

В частности, согласно данному документу 1996 г., региональная политика России, как и региональные стратегии развития, должна базироваться на:

- совершенствовании экономического районирования страны;
- укреплении экономических основ территориальной целостности и стабильности государства;
- формировании в регионах многоукладной экономики, становлении региональных и общероссийских рынков товаров, труда и капитала, институциональной и рыночной инфраструктуры;
- достижении экономически и социально оправданного уровня комплексности и рационализации структуры хозяйства регионов, повышении ее жизнеспособности в рыночных условиях;
- общности государственного руководства, денежной, налоговой, бюджетно-финансовой систем, скоординированном развитии основных институциональных структур.

В целом, «Основные положения региональной политики в Российской Федерации», устанавливая принципы организации регионального развития страны и не акцентируя внимания на необходимости развития сотрудничества между субъектами РФ, стали одним из первых законодательных актов, поднимающих вопрос о повышении эффективности отдачи территориального устройства страны и, в частности, о возобновлении функционирования межрегиональных инфраструктурных систем. На практике реализация «новой» стратегии регионального развития стала обеспечиваться, главным образом, разработкой и принятием федеральных целевых программ (в частности, Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 – 2005 гг. и до 2010 г.» (утверждена постановлением Правительства РФ от 15 апреля 1996 г. №480)) (далее – ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье»), где четко закреплялись направления и задачи деятельности регионов, в том

числе и в сфере взаимодействия территорий, которые имели экономическое назначение.

В условиях формирования политико-экономической системы «молодого» независимого федеративного государства, на этапе «либерализации» центральной властью предоставлялась возможность регионам определять курс и направления деятельности в сфере налаживания отношений с внешним миром. На фоне внедрения демократических и рыночных основ функционирования существовала разрозненность и ассиметрия в подходах регионов к осуществлению своей как внешнеэкономической, так и межрегиональной деятельности. В результате, для многих российских регионов определяющей стала внешнеэкономическая деятельность, тогда как восстановлению межрегиональных хозяйственных связей отводилась второстепенная роль. На протяжении 10 лет основные направления экономического развития регионов, в том числе интеграционной деятельности, были определены «Основными положениями региональной политики в Российской Федерации». Только с 1999 года в целях выработки единых «правил» принимаются федеральные нормативные правовые акты, четко устанавливающие суть и полномочия субъектов РФ в сфере налаживания разного рода международных связей, и определяются задачи межрегиональной интеграции.

С восстановлением единства правового пространства страны, усилением управленческой вертикали центральной властью предприняты меры по модернизации административно-территориального устройства страны, что обусловило акцентирование внимания регионов на возобновление коммуникационных горизонтальных связей, как минимум, с соседними регионами. При этом, перспективной формой пространственной организации России было определено структурирование территорий в рамках федеральных округов.

В целом, задачи по усилению межрегиональной интеграции в стране отражены в следующих действующих документах:

- Федеральная целевая программа «Сокращение различий в социально-экономическом развитии регионов Российской Федерации (2002 – 2010 гг. и до 2015 года)» (утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. №717) (с изменениями от 3 декабря 2004 г., 22 июня 2006 г.) (далее – ФЦП «Сокращение различий регионов РФ»).
- «Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации» (утверждены Приказом Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. №14) (далее – Требования к стратегиям субъектов РФ).
- Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. №1662-р) (далее – Концепция социально-экономического развития РФ).

Отдельно стоит выделить проект Концепции совершенствования региональной политики в Российской Федерации (далее – проект Концепции

совершенствования региональной политики в РФ), разработанный и доработанный в 2009 г. Министерством регионального развития РФ, в котором также уделяется внимание задачам межрегиональной интеграции.

Концепция социально-экономического развития РФ и ФЦП «Сокращение различий регионов РФ», вторя Основным положениям 1996 г., к основным вызовам пространственной организации экономики страны отнесла:

- межрегиональную дифференциацию;
- ослабление механизмов межрегионального экономического взаимодействия и нарастание межрегиональных противоречий;
- недостаточное развитие транспортной и энергетической инфраструктуры;
- слабое развитие форм самоорганизации и саморегулирования бизнеса и общества.

Имеющиеся проблемы должны быть решены путем:

- сокращения различий в уровне социально-экономического развития регионов РФ;
- развития процессов межрегиональной экономической интеграции;
- формирования общероссийского и регионального рынков;
- обеспечения экономической самостоятельности регионов.

В частности, Концепцией социально-экономического развития РФ сбалансирование пространственного развития и усиление межрегиональных связей устанавливаются за счет создания разветвленной транспортной сети, территориальной мобильности населения, а также обеспечения эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена.

Проект Концепции совершенствования региональной политики в РФ, представленный в 2009 г., в отличие от пока действующих Основных положений 1996 г., определяет, что региональная политика в России должна строиться на определении пространственных ориентиров развития экономик субъектов РФ. В этой связи, по мнению разработчиков данного проекта документа, рациональное межрегиональное разделение труда и межрегиональная экономическая интеграция, а также перспективные экономические специализации субъектов РФ должны осуществляться в рамках федеральных округов. Таким образом, особое значение в системе стратегического планирования социально-экономического развития страны должны занять стратегии социально-экономического развития федеральных округов.

«Реальная интеграция, предполагающая перераспределение материальных и финансовых ресурсов между регионами, в условиях нашей действительности крайне затруднена… но, если признать, что в будущем интеграция неизбежна, то нам нужно уже сейчас готовиться к этим процессам», подчеркнул академик Н. Добрецов в своем выступлении на Международной конференции «Совершенствование форм и механизмов межрегиональной интеграции как фактора укрепления федерализма в России» еще в 1999 г. [6].

Как показала европейская практика, в политическом плане усиление интеграции должно вести к осознанной передаче субъектами интеграции полномочий (законодательных и административных) надсубъектным органам, специально образованным по их согласию.

В условиях «открытости» регионального пространства и глобализации усиление горизонтальных связей в Российской Федерации очевидно. Так, по мнению В.Е. Селиверстова, предметы совместного ведения федерального центра и субъектов РФ могут быть реализованы на межрегиональном уровне. В частности, прежде всего, это касается реализации федеральных программ, которые затрагивают интересы нескольких субъектов РФ (развития особых территорий России, таких как Арктика, межрегиональных транспортных систем и др.). «Сама межрегиональная интеграция… может способствовать более четкой реализации принципов субсидиарности и децентрализации управления … передать часть управленческих функций на межрегиональный уровень (принцип субсидиарности заключается в максимальной реализации на каждом нижнем уровне территориальной иерархии тех задач и полномочий, которые могут быть наиболее эффективно реализованы именно на этом уровне. Те же задачи и полномочия, которые в силу объективных причин не могут быть реализованы на данном уровне территориальной иерархии, должны быть переданы для реализации на более высокий уровень)» [7].

Исходя из степени политических последствий, в первую очередь, для регионов и их прямого влияния на правовое поле страны, прежде всего, Конституцию РФ, можно предположить два варианта усиления интеграционных процессов в России.

Первый вариант выражается в согласованной передаче регионами, объединенными едиными интересами, их отдельных полномочий по координации процессов интеграции специально созданным ими надрегиональным органам. Образование макрорегионов не будет нести каких-либо кардинальных политических последствий: внесение изменений в Конституцию РФ в части определения административно-территориального устройства государства, безусловно, повлечет некоторые ограничения властного поля влияния регионов. Наиболее вероятна реализация такого варианта в рамках уже созданных федеральных округов. Тем более, что со стороны федеральной власти имеются некоторые предпосылки: «новые» положения региональной политики России базируются на группировании субъектов РФ по федеральным округам (например, при рассмотрении задач экономического развития регионов), и ставятся задачи по разработке стратегий развития федеральных округов.

Другой вариант предполагает внесение изменений в Основной закон Российской Федерации и установление новой «схемы» пространственной организации страны ввиду создания макрорегионов, что предполагает изменение властно-управленческой системы страны.

Итак, необходимость развития межрегиональной интеграции наблюдалась еще с 90-х годов XX столетия, представляя собой реальную и

осознанную проблему. С 2000 года развитие региональных связей стимулируется посредством пространственного структурирования, где усиление межрегиональных связей должно обеспечиваться за счет развития транспортно-экономической и информационно-коммуникационной интеграции. При этом, перспективной формой пространственной организации России, в том числе организации межрегиональных связей, остается структурирование в рамках федеральных округов. В целом, документами определяются лишь некоторые (важные для экономики страны) направления межрегиональной интеграции, давая толчок к усилению горизонтальных связей и предоставляя регионам самостоятельно делать выбор в этом отношении, но опираясь на установленную пространственную организацию, определенную федеральной властью.

Литература и источники:

1. Зубков, К. Интеграция Урала и Сибири // Наука Урала URL: http://www.uran.ru/gazetanu/2003/01/nu01/wvmnu_p4_01_012003.htm (2003.24.янв.)

2. Плотников, В. А. Европейская интеграция Украины через интеграцию Украины // Институт эволюционной экономики URL: http://iee.org.ua/ru/pub/p44 (2005.07.май)

3. Стерлигова, А. Н. Анализ значения термина «интеграция» в контексте управления организацией // Федеральный образовательный портал - ЭКОНОМИКА, СОЦИОЛОГИЯ, МЕНЕЖМЕНТ URL: http://ecsocman.edu.ru/db/msg/269410.html (2005)

4. Селиверстов, В. Е. Анализ форм и механизмов межрегиональной интеграции // Экономика. Рефераты. Дипломы. Курсовые. Диссертации. URL: http://www.referama.ru/txt.php?str=1&srch=&ch=7659

5. Государственная стратегия экономической безопасности Российской Федерации (Основные положения) [одобрена Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608] // КонсультантПлюс [справочные правовые системы]. – 1992 – 2007.

6. Баланс интересов достижим через интеграцию // Наука в Сибири. еженедельная газета Сибирского отделения РАН URL: http://psb.sbras.ru/win/elbib/hbc/article.phtml?nid=128&id=8 (1999. №8 (2194))

7. Селиверстов, В. Е. Анализ форм и механизмов межрегиональной интеграции // Экономика. Рефераты. Дипломы. Курсовые. Диссертации. URL: http://www.referama.ru/txt.php?str=1&srch=&ch=7659