

РОССИЯ В ПОИСКЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ: ОТ САМАРСКОЙ ОБЛАСТИ К ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТЫХ РЕГИОНОВ.

Большой проект по анализу проблем развития Самарской области поставил перед исследовательским коллективом проблему выбора адекватного поля для сравнения, методов анализа, выявления специфических особенностей областной ситуации. Самарская область, как показывают выступления на конференции, разделы проекта представляет собой уникальный объект анализа в современной России. Это связано с несколькими обстоятельствами. Во-первых, это вытекает из уникального положения области в экономике страны и структуры ее промышленности. Огромный человеческий капитал, наука и образование на уровне лидеров страны. Мы видим одновременно и сложное машиностроение, ОПК, массовое производство потребительских товаров, и добычу нефти, энергетику, НПЗ и химию. Не может быть подъема в стране без роста в области. Не может быть трудностей в области, чтобы они не сказались на всей стране. Самарская область – это идеальный объект для анализа экономики страны. Во-вторых, это география - все это на фоне основных транспортных магистралей в Сибирь, Волги и огромных рекреационных возможностей. Среди глубинных (не портовых и не столичных) регионов России область имеет огромные преимущества перед потенциальными конкурентами среди других развитых регионов. В-третьих, у нее оказалось стабильное руководство процессами трансформации в течение всех полутора десятилетий переходного периода. Отсюда устойчивость управления, правил хозяйствования, отсюда возможности адаптации, отсюда едва ли не лучшее в стране собственное региональное законодательство. По-нашему мнению история переходного периода в Самарской области еще ждет более детального анализа, поскольку это самостоятельный случай трансформации с огромным собственным вкладом в трансформацию, а не только пассивного применения федеральных законов и установлений.

Изучение российской литературы показало, что общие подходы к региональному развитию находятся под сильнейшим воздействием ресурсного анализа. Области по-прежнему сдают в федеральные ведомства программы и стратегии развития, основанные в основном на ресурсах и активах, как бы надеясь, что федеральный центр то ли сам найдет средства, то ли склонит к инвестированию крупные компании. При этом федеральная стратегия пространственного развития еще находится в процессе

разработки и обсуждения. Разумеется, география доминирует в такой стране как Россия, определяя ресурсную базу, исторические культурные традиции (включая трудовую этику и поведение элит) населения отдельных регионов.

В переходный период стал очевиден крах госплановской попытки одновременно создать общенациональное разделение труда на базе крупной промышленности и провести выравнивание типа экономики по всей стране (СССР). Десять лет переходного кризиса при почти полном отсутствии как промышленной, так и региональной политики создали чистый эксперимент по проверке конкурентоспособности отраслей российского народного хозяйства в открытой экономике в условиях глобальной конкуренции. Шесть лет подъема закрепили те же тенденции в развитии страны, показав, что не может быть стихийного решения проблем неравномерности регионального развития в условиях рыночного хозяйства, открытой экономики и конкуренции. Последняя приводит в движение естественные факторы развития (при непротивлении государства) – использование накопленного физического и человеческого капитала, географические преимущества¹. Разумеется, в этих условиях не может быть и речи о выравнивании уровня развития наших регионов в краткосрочном плане – в пределах пяти - десяти лет.

Пятнадцать лет переходного периода Россия живет без региональной экономической политики. До 2005 года – ни внятного упоминания в президентских посланиях, ни попытки создать осмысленную программу, хотя региональных (областных) программ - часто очень похожих друг на друга - писалось достаточно много. За это время отношения между центром и регионами менялись в диапазоне от «берите что хотите» до глубокого подозрения в сепаратизме и неспособности управлять своими делами. Центр периодически показывает своими поступками и законами, что считает региональные власти и элиты своего рода «хитрыми» туземцами, которые прикидываются добрыми гражданами страны. А региональные деятели и бизнесмены – в свою очередь – пребывают в постоянном ожидании новых неприятностей от Центра, который «не понимает проблем регионов», как охотно сообщают любому москвичу на региональных конференциях. И, похоже, что обе стороны по-своему правы.

Одним их очевидных признаков отсутствия региональной политики остаются попытки разработки банковских, энергетических и транспортных стратегий страны вне

¹ См. Л.М.Григорьев и Ю.В.Урожаева «Влияние экономического подъема на региональное развитие.» В «1000 лучших предприятий. Промышленность России: рынки, отрасли, регионы», М, 2003.

концепции пространственного развития. Другим признаком инерции «либерально-регионального» развития остается тот факт, что ключевые министерства, ведущие региональные проблемы (МЭРТ и Минрегион) продолжают рассматривать областные стратегии по отдельности, а не в «кустовых» группах, которые образуют географически связанные группы областей. Расслоение российских регионов, выделение «кустовых» лидеров и отстающих, закрепление новых ролей идет стихийно, хотя центр вмешивается вольно или невольно в процессе урезания прав регионов и своей кадровой политики. Судя по созданию Министерства регионального развития, появлению первых материалов на сей предмет тотальный федеральный нигилизм уже позади, но формирование реалистичной программы еще впереди. Все-таки главное будет – цели и средства, полномочия и время.

С точки зрения Самарской области, как одной из самых развитых в стране, было бы предпочтительней наличие ясной последовательной политики развития регионов в целях модернизации страны. Любая серьезная модернизационная политика в России будет в интересах Самарской области, поскольку огромный человеческий и управленческий капитал делает ее способной гибко реагировать на условия окружающей глобальной среды и на нюансы федеральной политики. Рост ВВП может идти достаточно быстро в аграрных относительно бедных регионах, если они развивают, к примеру, переработку своей продукции. Или же в прибрежных регионах России экономический рост может быть стимулирован смещением туда отраслей услуг, вначале транспортных (портовых) и туристских – потом всех смежных обслуживающих. В конечном итоге это перемещение труда и выпуска в удобные районы – которое блокировалось в госплановские времена – даст свой эффект и образуется многоотраслевой комплекс, который будет легко переименовать в кластер.

Специфика пореформенной России ставит перед исследователем проблему развитых регионов, в которые в течение десятилетий шло перемещение трудовых ресурсов вслед и для обеспечения развития либо ресурсной базы, либо машиностроения, причем с сильным акцентом на ОПК. Таких регионов в России оказалось довольно много – порядка двенадцати-пятнадцати с высоким уровнем развития, если мерить по ВРП на душу населения. У наших двух столиц с окрестностями путь, естественно, лежит к роли «растущих мегаполисов» - окон в глобальную конкуренцию, с высокой концентрацией чистых отраслей высокой переработки, науки и образования, потребления бюрократов и приезжих, развитием услуг всех видов, в частности развлечений. Вопрос состоит в том, как найти роль для

развитых регионов России, которые по своему человеческому капиталу, занятому в науке и образованию (частично привезенному извне по мере создания сложных производств), практически не уступали столицам, хотя естественно несли постоянные миграционные потери умов в пользу Москвы до распада СССР, и в пользу всего мира – после распада.

Подбор регионов для сравнения с Самарской областью выявил довольно большую группу областей и республик сходного уровня и типа развития, структура активов которых формировалась по единым правилам, хотя и отражала до известной степени местную ресурсную базу и географические условия. В основном это регионы, находящиеся в глубине России – вдали от портов. Они перегружены тяжелой промышленностью и экологическими проблемами. В них сохраняется научный потенциал (в разной степени после пятнадцатилетнего периода), огромные масштабы недогрузки машиностроительных мощностей. И все они ищут путей к процветанию, стараясь сохранить свой статус в стране и мире как промышленных и научных регионов. Их проблемы – это и есть локализация проблем перехода от сверхиндустриализации к постиндустриальному обществу в России. Естественно, в таких регионах рост ВВП – это серьезная проблема, связанная в большой степени с необходимостью замещения потерь занятости и создания добавленной стоимости в промышленном секторе на новые отрасли, поиск новых решений.

1. Континентальная глубина разнообразия

Переходный кризис 90-х годов выявил огромные различия и неравномерности в развитии российских регионов, подъем последних лет закрепил их. Существует масса работ констатирующих разрывы в уровнях создания ВВП (ВРП) на душу населения, но по нашему мнению недостаточно рассмотрена глубина разрывов в развитии регионов, степень «закрепленности» этих разрывов на будущее. На этом фоне отсутствие региональной политики выглядит особенно неожиданно для страны с историей долгосрочного планирования. Игнорирование регионального аспекта в российской экономической политике 90-х годов можно приписать следующим причинам:

1. Нам было не до региональной политики в переходный период;
2. Никто не знает, что нам (может быть) нужна региональная политика;
3. Нам не нужна никакая региональная политика – у нас все в порядке;
4. Проводится бюджетное выравнивание и этого достаточно;
5. Лучшая региональная политика – всем развиваться в рамках единого пространства;
6. Всякая региональная (как и промышленная) политика – это брошенные деньги;
7. Региональная политика нужна, но непонятно, какая, кто и как это может сделать.

Список причин, по которым можно игнорировать региональные аспекты развития страны, можно продолжать, но мы решили остановиться на СЕМИ причинах – так элегантнее. Не забудем на будущее, что надо еще найти субъектов региональной политики, цели, конфликты интересов, институциональные характеристики такой политики.

Причина Первая – «нам было не до того». Тут мы сталкиваемся с критическим вопросом переходного периода – о сочетании политики развития и реформ. Все страны имеют проблемы развития и ведут реформы, принимают программы для их решения – на подходе реформа социального страхования в США, пенсионные реформы в Европе. Предположим, в условиях глубокого кризиса переходного периода вряд ли у страны были ресурсы на региональное развитие. Но хотя бы сформулировать цели было можно – на интеллектуальные усилия времени было достаточно. В то же время огромные средства были реально перекачены от доноров к регионам-получателям федеральной помощи в связи с инерцией процесса, на социальную стабильность, на политические цели и в связи с коррупцией, наверное, тоже. Так что средства ушли, а целей и политики не было.

Отказ от проработки системы целей и инструментов отчасти можно приписать тому волшебному очарованию простых мер макроэкономической политики, которые приводят к успехам развития как бы сами собой. Потребовалось пять лет бума личного потребления в стране (прирост в 60%!) и экспорта сырья, чтобы убедиться, что счастье модернизации не приходит само собой. И вторая причина, которая представляется важной – конфликтность целей любой региональной политики в нашей стране и поразительная способность участников процесса выработки решений к взаимной аннигиляции. Чего стоят те почти пятнадцать лет, которые понадобились, чтобы вернуться к очевидному варианту закона об экономических зонах с небольшими специальными зонами для науки и производства (что предлагалось еще летом 1992 г.). Правда, достаточны ли законодательные меры для решения намеченных проблем также не ясно – закон выглядит как межведомственный компромисс.

Итак, нам было некогда даже подумать о серьезной региональной политике. Может быть, главная причина – Вторая - никто и не знал про необходимость такой политики? Это все-таки маловероятно - есть несколько работ по региональной экономике, огромное количество областных и региональных (особенно Дальневосточных и Сибирских) программ развития. Так что про региональную политику знали, хотя инерция региональных программ во многом шла от советских времен – конечно, на местах долгое время хотелось достроить по своим старым планам. Но средств реализовать старые планы действительно не было, да и условия радикально изменились.

Так что приходится рассматривать уже Третью причину – «у нас все в порядке» или есть у нас такое разнообразие регионов, чтобы ими нужно было бы заниматься? Хотя интуитивно все дают положительный ответ, но пора провести элементарный анализ – по уровню и типу развития в условиях свободного ценообразования, открытости для глобальной конкуренции. В небольшом выступлении всю методологию не развернешь, основные параметры страны читатели легко увидят. Главное – мы переходим от описания неравномерности распределения регионов к характеристикам такой неравномерности с точки зрения роста, реальных активов, инвестиций, то есть параметров, которые во всем мире используются для описания состояния стран, их уровня и характера развития. В силу исторических причин российские регионы своеобразны как страны, но находятся внутри единого правового, экономического и культурного пространства. Фактически возникает потребность

развивать заново теорию «региона», который естественно не страна, но и не механическая сумма предприятий и жителей.

Таблица 1 (вставка 1)

Мы разбили все регионы **на три группы – развитые (группа А), среднеразвитые (группа Б) и менее развитые (группа В).** Примерные границы по ВРП на душу (скорректированным с учетом уровня цен по регионам) на 2003 г. таковы: в группе А валовой региональный продукт (ВРП) на душу больше или равен 70 тыс. руб.; в группе Б - больше 50 –70 тыс. руб.; в группе В – меньше или равен 45 тыс. руб. В состав этих трех групп на данном этапе вошли, соответственно: 27, 26 и 29 региона с населением, которое составляет примерно 50 – 30 и 20%. График 1 показывает, что перепад уровней ВРП на душу населения даже между большими агрегатами составляет примерно два раза. Среднее по группам величины ВРП, скорректированные на уровень цен и взвешенные по размерам населению, по этим трем группам составил, соответственно: 95,8, 51,6 и 43,7 тыс. руб. на душу населения. Если очистить группу А от влияния весьма специфических регионов (Москвы и ХМАО и ЯМАО), то уровень первой группы снижается до 78,6 тыс. рублей.

Разумеется, на уровне личного потребления происходит значительное сглаживание различий между регионами, которое объясняется как трансфертами через федеральный бюджет, так и частным перераспределением. Но в нашем случае цель анализа – способность к развитию, а не потребление. Важнейшие различия между средне и менее развитыми регионами будет лежать не только и даже не столько в уровне ВРП, а в том на каких ресурсах (своих или дотационных) достигается, например, определенный уровень ВРП и потребления.

Разница между отдельными российскими регионами по ключевым показателям развития (ВРП, инвестиции на душу населения) достигает 20-30 раз – примерно также отличаются по уровню развития страны-члены ООН за исключением крайних случаев: наиболее развитых стран (выше Испании и Португалии), Африки южнее Сахары, Южной и Юго-Восточной Азии. Вся та огромная вариация ресурсов, которая на том или ином континенте отражается в неравномерности развития между десятками стран, наблюдается внутри единой страны. Вновь – третий раз с начала развития капитализма в России – наша страна должна найти способ интегрировать общенациональные интересы и региональные особенности с целью общего прогресса. Задача эта не из легких и к ней надо относиться максимально прагматично, но с понимаем глубины и специфики проблем. Графики 1 и 2 показывают, что федеральные округа, которые по

естественным причинам представляют собой смещение развитых и отстающих регионов, не дают возможность следить за экономическим развитием с целью выработки экономической политики. Контраст между неравномерным созданием ВРП и более равномерным душевым потреблением отражает экспортные возможности регионов и концентрацию активов (и потребления) в столицах. Мы выявили несколько регионов помимо Москвы и Санкт-Петербурга, которые играют роль больших региональных рынков (по разным причинам). Эта их роль смещает статистические оценки в пользу более развитой группы А, поскольку в большинстве своем они туда входят: Новосибирск, Краснодарский край, Самарская область.

Графики 1 и 2 (Вставка 2)

Капитализм развивался в Российской империи слишком короткий период при серьезных препятствиях и ограничениях. И он никак не мог решить проблему выравнивания уровня производительности труда естественным порядком на территории с размером и разнообразием в континент. Плановое хозяйство предприняло огромные усилия, чтобы с помощью индустриализации попытаться выровнять уровни развития. В госплановские времена была серьезная политика размещения производительных сил, основанная на низких транспортных и энергетических тарифах. Методы выравнивания были далеко не эффективными и выглядели результативными только при искусственной системе внутренних относительных цен, резко расходившейся с мировыми ценами.

После старта рыночных реформ в условиях открытой экономики неэффективность значительной части промышленности проявилась в форме неравномерного структурного кризиса с необратимыми последствиями для ряда отраслей. В результате кризиса переходного периода такой инструмент адаптации к новым ценам как «плановое выравнивание» (особенно по инвестициям) в СССР оказался в большой степени потерянным – человеческий потенциал оказался сосредоточенным не в «тех отраслях» и не в «тех регионах». Пятнадцать лет переходного периода показали, что отрасли старой плановой экономики сокращались и восстанавливались неравномерно. «Восстановительного роста» просто не получилось – рос выпуск в сырьевых отраслях и услугах. Соответственно, регионы были задеты кризисом самым различным образом, но и рост в них отражал новые реалии конкуренции. Мировой подъем с 2002 года и рост экспортных цен практически на все наши сырьевые товары дали многим российским регионам новые потенциальные ресурсы развития, но одновременно

подчеркнули неравенство распределения этих ресурсов. Рост промышленного производства и по временному рисунку, и по динамике существенно отличается от траектории роста ВРП в ходе последнего подъема – см. график 3 и 4. Это в основном связано с тем, что выпуск физического объема промышленной продукции не отражает возрастания цен на сырьевые товары в экспортных регионах. Колебания экспортным цен будет и далее влиять на соотношение уровней ВРП по регионам. Самарская область в этом отношении ощущает влияние мировых цен не только через экспорт своей нефти, но и косвенно – через спрос в стране и СНГ на автомобили ВАЗа, издержки и цены на продукцию НПЗ и нефтехимии.

Графики 3 и 4 (Вставка 3)

Экономический рост в последние пять лет улучшили ситуацию в большинстве регионов, создали ощущение прогресса, но намного ниже ожиданий политической элиты и массы граждан с точки зрения модернизации государства, экономики и решения региональных проблем. Экономический рост – включая удвоение ВВП – не может происходить равномерно - более развитые регионы (включающие нефтяные районы) демонстрируют более высокие темпы роста и больший размах колебаний темпов. Подтягивание бедных регионов к развитым по уровню потребления в значительной мере, видимо, обеспечивается не только собственным развитием, но и за счет перераспределения от доноров, вместе с которыми они и движутся на графике.

В нашей экономической политике иногда довольно наивно уживаются конфликтующие идеи равномерного роста регионов (московские ведомства рутинно требуют от всех областей планового удвоения) и точек роста, которые должны вести подъем. Прежде чем обращаться к целям и проблемам роста нужно более аккуратно взглянуть на конфигурацию ресурсов трех наших больших групп регионов. Для этого необходимо показать, что три большие группы регионов представленные на графиках имеют сложную – нет, очень сложную структуру. Прежде всего, напомним, что не вся территория более развитых областей (группа А) действительно процветает, но по российским понятиям – это наш развитый мир, в котором сосредоточены основные человеческие и природные ресурсы.

В группу А мы включили Москву и Санкт-Петербург и примыкающие к ним Московскую и Ленинградскую области, составляющие два очевидных единых социально-экономических организма. С институциональной точки зрения, столицы

обладают совершенно особым ресурсом, благодаря которому они и развиваются, но отрывать столицы от областей в экономическом анализе бессмысленно. Скажем, все расселение и рынок труда, транспортная и банковская системы - едины. В обоих случаях Российская империя и СССР вложили огромные государственные средства в развитие транспортной инфраструктуры обоих регионов, сосредоточили в них огромную массу человеческого капитала и производств (помимо частного бизнеса). Эта тенденция будет проявляться все более явно, особенно если Санкт-Петербург будет наращивать свой столичный потенциал, вновь превращающийся в фактор развития. Правда, такой крупный специалист как Б.Рубль высказал недавно сомнения в возможности развития концепции двух столиц, но в любом случае Санкт-Петербург с областью выдается из ряда областных городов страны². То же самое будет происходить и с Ленинградской областью, которая стала играть важный фактор транспортного окна страны. В обоих регионах наиболее заметно развитие секторов услуг, финансового сектора, образования, государственных услуг, важнейший транспортный сектор.

Две другие (развитые) подгруппы определены природными ресурсами и накопленным человеческим капиталом и производственными мощностями. В одном случае экспортно-сырьевой сектор, причем это результат развития рыночной экономики, поскольку сырьевые регионы в условиях частной собственности, свободного ценообразования и либерализации внешней торговли стали улавливать значительно большую долю дохода своих предприятий, чем при Госплане. Но у этой группы значительно слабее отрасли обрабатывающей промышленности, как гражданского, так и оборонного машиностроения. Как правило доля экспортного сектора составляет в этой подгруппе от 30 до 50% всей добавленной стоимости, производимой на территории, при этом очень часто это монопродукция (как нефть и газ для ХМАО и ЯНАО), или совмещение двух или трех экспортных продуктов – как нефть, газ и лес в республике Коми. В эту группу помимо уже упомянутых ХМАО, ЯНАО и Коми вошли Красноярский край с цветными металлами, Республика Саха с золотом и алмазами, Вологодская, Липецкая и Белгородская области с черными металлами.

Третья подгруппа имеет более сбалансированную структуру промышленности – в ней сочетаются отрасли, производящие как на мировой рынок (в основном сырье и

² Н.Зимин «В особо крупных размерах», «Итоги», 25 июня 2004 г.

полуфабрикаты), так и на общероссийский региональные рынки развития и ОПК. Эти регионы по историческим причинам имеют утяжеленную промышленную структуру, с учетом которой им и приходится развиваться в рыночных условиях. Конечно, для них экспортный сектор тоже играет большую роль, но не является основной опорой, как для предыдущей группы. Именно эта группа стала первой, которую мы выделили в процессе работы над исследованием экономики Самарской области – естественно, это ее подгруппа. В процессе работы над проектом восемь областей страны были выбраны для сопоставления: Татарстан, Башкортостан, Нижегородская, Пермская, Новосибирская, Томская, Свердловская и Челябинская области. Как потом оказалось, именно они вместе с Самарской областью (без исключения) и еще примерно пять областей и составляют данную подгруппу. Разумеется, обрабатывающая, гражданская и военная, промышленность есть и в столицах, и в других регионах. Равно и добывающая промышленность распространена и в этих наиболее развитых регионах.

Именно эти территории объективно составляют то промышленное (обрабатывающее) ядро России, которое должно пройти трудный путь адаптации к глобальной конкуренции, как это сделали сверх индустриализированные регионы Европы и США. Они смогут сыграть роль локомотива регионального роста в России, и им нужно сориентироваться на рост – эти регионы станут центрами роста в своем географическом ареале, и будут распространять экономический рост на соседние территории. Без адаптации промышленных регионов к новым условиям конкуренции Россия и вправду может опуститься до набора аграрных и сырьевых производств и регионов, поддерживая столицы и армию за счет колеблющихся во времени сырьевых доходов. Это они должны найти путь в пост-индустриальное общество, а не Россия вообще, точнее Россия может перейти туда вместе с ними и столицами или вообще не перейти, поскольку остальные регионы имеют впереди себя намного более длинный путь. Эти регионы имеют человеческий и управленческий потенциал для развития – надо думать, как им помочь раскрыть их внутренние возможности.

В целом отобрать 25-30 наиболее развитых регионов (группу А) можно по разным критериям - по социально-экономическим показателям это блестяще сделано профессором Н.В.Зубаревич³. Ее выборка подтверждает существование некоего внутрироссийского продвинутого ареала, выходящего за пределы снобистских столиц. Более продвинутым регионам характерны более высокие индексы человеческого

³ См. сайт Независимого института социальной политики.

капитала, ставшего результатом предыдущего развития. Нам важно показать структуру ресурсов, которая определяет место этих регионов в мировом и общероссийском разделении труда, стартовые позиции для глобальной конкуренции.

Социальный подход чрезвычайно важен в связи с тем, что он показывает способность к саморазвитию, в котором регион может сам, сознательно, с участием своей интеллектуальной, политической и деловой элиты ставить задачи своего развития и решать их в рамках общероссийских процессов. Все показатели показывают огромное превосходство группы А по развитию промышленности, экспорту товаров и по человеческому капиталу. Разумеется, здесь мы видим определенные общие положительные итоги развития образования и науки в советский период развития, но теперь это недостаточно. Нужно не только сохранить основную массу человеческого капитала по стране, но эффективно использовать критически важный потенциал регионов-лидеров (а не только столиц): Самары, Екатеринбурга, Новосибирска, Красноярска, Томска, Хабаровска и других.

Группа Б состоит из сравнительно однородной массы российских областей, характеризующихся не только средним уровнем развития (уступающей группе А), наличием нескольких хороших предприятий и учебных заведений в каждой, но все-таки главным образом отсутствием мощной ресурсной базы, выводящей их на мировые рынки. Эти регионы в 90-ые годы в целом потеряли часть населения и занятости в пользу группы А, но создают важный тыл для распространения новых производств в регионы со свободными площадями, людьми и администрациями, готовыми трудиться для выживания своих областей в новых условиях. Внутри этой группы очень заметны отличия между внутренними и прибрежными регионами европейской и, соответственно, сибирской и дальневосточной частями страны. Наконец, третья группа В состоит из менее развитых регионов, ряда национальных республик Сибири и Северного Кавказа с огромной спецификой.

Конечно, каждый регион Российской Федерации интересен, дорог и своеобразен – такова специфика нашей страны. Чтобы лучше понимать ее, мы более пристально взглянем на подгруппы (их получилось десять), проблемы накопления и развития регионов в условиях беспощадной конкуренции. Важнейший вывод из предложенной классификации таков: разнообразие российских регионов носит «континентальный» характер – на российской территории по структуре ресурсов соседствуют условно аналоги Португалии и Арабских Эмиратов. Нам надо попробовать более четко

сформулировать интересы центра и разных групп регионов, чтобы каждый видел свой шанс и свой путь в будущее.

2. О разнообразии условий к разнообразию целей

В нашей предыдущем разделе была предложена классификация регионов, в основе которой лежат не только и не столько географические принципы, а факторы, определяющие потенциал и возможности развития отдельных территорий России. Какие выводы следуют из новой классификации для постановки целей региональной политики и определения основных субъектов такой политики?

Для того, чтобы говорить о целях и ориентирах региональной политики в такой стране, необходимо выявить объективные интересы основных участников процесса формирования региональной политики в центре или на местах. Мы видим как минимум трех ведущих игроков с несколькими целями у каждого: федеральный центр (ведомства с различными оперативными целями), региональные элиты (власти и бизнес), финансово-промышленные группы (частные и государственные). В большинстве стран мира или меньше игроков и интересов, или в силу исторического развития меньше объективных различий у регионов. Но такая уж у нас страна – Российская империя мучалась с различиями подданных (от кочевников до немецких бюргеров), Советы пытались все перемешать и выровнять по среднему. Наконец, современной России нужно найти траекторию устойчивого развития на основе демократии и частной собственности при весьма различных стартовых (пореформенных) позициях ее составных частей. Развитие страны через развитие ее регионов - это и является объективной целью страны. Выравнивание развития – это не только локальное душевое потребление, а развитие человеческого капитала, институтов демократии, частной собственности и конкуренции.

Десятилетний кризис переходного периода в России хотя и сократил объем ресурсов, вызвал эмиграцию больших масс интеллигенции, понизив адаптационные возможности страны, сам по себе рынок намного более адаптивен, чем плановое хозяйство. Стратегия страны, региональные ее аспекты и применяемые инструменты оказывают огромное влияние на те направления, в которых развивается частный бизнес. В долгосрочном аспекте, если снять фактор времени и необходимость удерживать позиции страны в мире сегодня, то лет за пятьдесят все как-то образуется. Если мы хотим решить ключевые проблемы развития страны в пределах жизни

поколения, то нужно вникать в объективные процессы, прогнозировать их и пытаться ускорить модернизацию мерами экономической политики, в том числе и региональной.

Новая классификация регионов России по уровню развития, структуре ресурсов и географическому расположению позволяет высвободиться от «гнета» географии и посмотреть на взаимоотношения между группами регионов. Важным наблюдением является высокая корреляция между динамикой наиболее развитых и наименее развитых регионов по общей динамике ВРП, тогда как средние по развитию области движутся по своей траектории. Это указывает сразу на два обстоятельства – экономически слабые регионы обладают достаточной переговорной силой, чтобы получать долю от прогресса страны через перераспределительные механизмы, но и богатые регионы в состоянии удерживать динамику этого перераспределения в пределах динамики своего роста.

Это наблюдение позволяет говорить о двух простых группах, у которых есть ярко выраженные интересы в региональной политике – доноры и получатели. Губернатор Красноярского края А. Хлопонин выразил это совершенно ясно: «конечным бенефициаром любого успешного экономического проекта на территории региона-донора заранее становится сосед-реципиент, получающий федеральные трансферты»⁴. Такая передача ресурсов была бы невозможна без федеральных механизмов. Поэтому в глаза бросается политика федерального центра по бюджетному выравниванию. Видимо, федеральный центр полагает: «Мы проводим бюджетное выравнивание и этого достаточно». Достаточно ли этого, для достижения каких целей?

Федеральный центр с его политической мощью, восстановленной за последние пять лет, имеет несколько целей в региональном развитии, которые он вынужден преследовать сознательно или даже бессознательно. И наиболее заметная цель – поддержание социально-политической устойчивости в стране и сохранение ее единства путем поддержания бюджетной обеспеченности слабых и слабейших регионов. В мире между странами такой тип поддержки обычно невозможен – передача ресурсов от страны к стране идет как небольшая прямая помощь или через сложный кредитный механизм.

Заметим, что несколько десятилетий кредитования в мире на развитие работали на определенное «бюджетное выравнивание», но не обеспечили эффективного

⁴ А. Хлопонин «Региональное развитие и экономический рост», «Ведомости», № 219, 29.11.2004.

использования финансовых ресурсов на развитие. После десятилетия выборочного списания внешних долгов слаборазвитым странам министры финансов Группы-8 при лидерстве США и Великобритании буквально в эти дни перешли к идее общего списания долгов 27 беднейших стран, причем (что поразительно) включая долги МВФ и МБРР. Внутри отдельной страны такого механизма не надо – просто эффективность перераспределения ресурсов нужно мерить не столько выравниванием потребления, а качеством использования свободных ресурсов на развитие. Внутри России такой шаг выглядел бы как «реструктурирование» (списание) всех бюджетных кредитов нашему МВФ+МБРР – то есть Минфину.

График 5 (Вставка 4)

Это международное событие важно для нас потому, что Минфин перераспределяет от регионов доноров к беднейшим реципиентам довольно значительные суммы. График показывает, как именно это происходит. Регионы - экспортеры (часть чужого экспорта регистрируется в столичных таможнях) получают небольшие трансферты в расчете на душу населения, хотя меньше всех имеют промышленные регионы. Менее развитые аграрные регионы и Дальний Восток получают довольно значительные суммы – до 5-6 тысяч рублей на душу населения (на 2003 год – то есть до «монетизации» 2005 года). Это составляет до 20% видимого потребления в наиболее слабых группах регионов, причем распределяются средства через бюджетный сектор. Разумеется, здесь мы видим возможности и пределы бюджетного перераспределения, и противоположность интересов регионов. Чем ниже по уровню производительности, тем больше запрос на поддержку Центра тем более, что в бедности легче зреет экстремизм.

Одна из центральных коллизий бюджетной политики последних лет: Центр – регионы, доноры – реципиенты, - по существу является коллизией между экспортерами природных ресурсов и аграрными регионами. Перераспределение оказывает весьма ограниченное воздействие на развитие регионов – ряд исследований показывает его дестимулирующее воздействие как получателей (привыкание к иждивенчеству), так и на доноров («все равно отберут»). В чисто экономических терминах это конфликт между потреблением и накоплением – получатели дотаций тратят их преимущественно на поддержание потребления. Поэтому перенос финансовых ресурсов от богатых к бедным имеет два эффекта – получатель привыкает

к даровому потреблению, а донор не может их инвестировать. Эта проблема весьма заметна в Самарской области, которая является донором, но которой не хватает средств для нескольких крупных проектов, которые или лежат по существу дела на ответственности федерального правительства (Чапаевск). Или же это проекты, которые могли бы дать толчок развитию страны в целом: мост через Волгу на основной автомагистрали в Сибирь, мультимодальный транспортный терминал и т.п.

Во всех странах мира министерства развития (расходные) и бедные страны (регионы) пытаются увеличить свой бюджет развития, а министерства финансов и доноры сопротивляются. В ЕС сейчас идеи серьезная борьба вокруг бюджета с диапазоном в 25%: шесть стран доноров (Германия, Франция, Великобритания, Голландия, Швеция и Австрия) предлагают расходы в пределах 815 млрд. на перераспределение в пользу слабых. Комиссия ЕС просила весной 2005 г. 1022 миллиарда евро в частности для того, чтобы увеличить финансирование адаптации новым «менее развитым» 10 странам ЕС без резкого сокращения финансирования «старым бедным» районам Греции, Португалии, Испании, Италии. Заметим, что идеология выравнивания в ЕС, идущая под лозунгом «солидарности» сводится в конечном итоге к классическим формулам («анти-либеральным» в российской терминологии): создание рабочих мест в менее развитых районах, помощь в развитии транспортной (не только) инфраструктуры, решении экологических проблем, в конечном итоге – повышении конкурентоспособности Европы.

Федеральный Центр, по всей видимости, должен будет призадуматься на предмет совместимости нашей слабой региональной политики и серьезного влияния инфраструктурных грантов ЕС на развитие стран на нашей западной границе. Например, при создании транспортного кольца вокруг Балтики не только линия Великий Новгород-Смоленск, но Санкт-Петербург может оказаться вне удобного и дешевого коридора для туризма⁵.

Главное – это то, что бюджетное перераспределение в России не решает долгосрочных стратегических целей Федерального центра для страны в целом: модернизация экономики, рост конкурентоспособности обрабатывающей промышленности и сферы услуг, а в конечном итоге ускорения темпов роста. Здесь нужно отметить также и иной характер обычного противоречия между Минфином (бюджетные ограничения) и ведомствами, ответственными за развитие. В России

⁵ См. доклад Л.М.Григорьева «Перспективы развития экономики Восточной Балтики», ИЭФ, 2005 г.

Минфин намного сильнее «расходующих» ведомств – развил мощь в ходе борьбы с недавней тяжелой макроэкономической ситуацией. Так что выраженной региональной политики до сих пор не было при простой идеологии: лучшая региональная политика – всем развиваться в рамках единого пространства. Фактически это автоматически возлагает на сырьевых экспортеров и промышленно развитые регионы роль доноров при возможно ослаблении интенсивности собственного развития менее развитых областей. Федеральный центр должен фактически иметь некий неявный договор о разделе доходов с развитыми регионами или навязать им свою политику. Хотя объективно в цели национальной политики входит выравнивание, важно, чтобы оно было правильно понято как сложный и долгосрочный процесс выравнивания развития, а не простое бюджетное выравнивание.

Для России в условиях единого инвестиционного пространства природные и географические факторы начали играть огромную роль как уже в ходе кризисных 90-х гг., тем более в условиях нынешнего подъема. Естественные процессы такого характера объективно должны вести к выделению некоторого ограниченного числа хорошо расположенных, богатых ресурсами и с сильными локальными институтами (высоким качеством управления и устойчивой элитой) регионов, которые могут играть в будущем опорную роль в развитии более крупных экономических районов, независимо от административного деления.

Одной из сложнейших проблем оказывается связь производства и получения доходов внутри региона с процессом накопления в регионе. Если по отношению к стране норма накопления и норма сбережения связаны и поддаются некоторому статистическому анализу, то применительно к региону картина начинает существенным образом расплываться. На региональном уровне, как и в малой стране – члене ООН, рост может оказаться зависимым или от внешнего донора (федеральный бюджет РФ вместо Мирового Банка для Африки), или одного-двух крупных проектов или корпоративных ресурсов развития. На уровне малых, средних и многих крупных предприятий (фирм) связь роста с вложениями в том же регионе будет непосредственной. С другой стороны, если регион выступает экспортером капитала, то его норма реинвестирования по отношению к внутренним сбережениям региона может оказаться низкой (как у России в целом). В этом случае даже развитый регион может сталкиваться с угрозой будущей стагнации.

Цели региональных элит имеют огромные различия в зависимости от характера группы регионов. Всем, видимо, хотелось бы больше свободы в расходовании средств,

шире набор инструментов развития или социальной политики. Однако по шкале развития одним свобода принятия решений нужна для траты полученных ресурсов, а другим для эффективного использования своих. В самом упрощенном виде можно попытаться очертить основные цели групп регионов:

- Столицы хотят выровняться со столицами ведущих стран, принимать Олимпийские игры, получать федеральные ресурсы на восстановление – за остальное заплатят богатые жители и приезжие;
- Экспортеры сырья пытаются уловить максимум доходов от компаний-добытчиков, обеспечить нормальную жизнь в регионе, решить экологические и инфраструктурные проблемы и – обычно – начать развивать что-то более продвинутое;
- Развитые регионы, естественно, мечтают сохранить человеческий капитал, найти ему новое применение и выйти из «плановой сверх индустриализации» в пост-индустриальное общество;
- Средняки надеются вытянуть счастливый билет и получить на свободные территории и рабочую силу крупный инвестиционный проект и вырваться вперед;
- Слабые надеются найти нефть, получить ресурсы на развитие;
- В прибрежные регионы все придет само – надо только создать институциональную среду для инвестора и совместить местные интересы с федеральными и ФПГ.

В российских условиях есть третий игрок помимо федерального центра и местных элит, решающих в зависимости от типа региона разные задачи: от поддержания притока федеральных (перераспределенных) ресурсов на потребления до развития своего города (области, республики) как мощного центра на карте мира. Для малых стран – это иностранные компании – у нас свои ФПГ или иностранные, если повезет. Малые и средние предприятия большинства отраслей товаров и услуг, работающие на областной или региональный рынок (группа регионов), привязан к рынкам, институтам своего региона и – по большей мере – тут и инвестирует. Но важно не потерять из виду финансово-промышленные группы, которые ведут собственную (часто глобальную) политику в отношении централизации финансовых потоков и регионального размещения капиталовложений. Главное: они не обязаны реинвестировать свой доход ни в России, ни в регионе его происхождения. Их

эффективность зависит от рациональных решений по аллокации ресурсов. Регионы внутри России так же, как страны мира для транснациональных компаний – это место обеспечения воспроизводства рабочей силы и устойчивости условий производства (чаще «добычи»). Объективный интерес ФПГ – максимум свободы движения капиталов, то есть свободы локализации инвестиций по стране и по миру.

При Госплане их роль играли министерства, имевшие свои территориальные предпочтения и приоритеты. В пореформенный период в регионах можно было наблюдать сначала период доминирования областных властей, контролировавших ресурсы и частично ход приватизации. Потом довольно быстро начался период резкого усиления финансово-промышленных групп (частных или государственных) в экономической жизни регионов. Заметны также попытки ФПГ ограничить устремления региональных властей в отношении использования их доходов на свои цели регионального развития («компьютерные классы» не в счет): рабочие места, инфраструктура, воспроизводство человеческого капитала, экология. Но эта картина знакома нам по всему миру – «иностранцы» компании активно используют местные ресурсы для получения дивидендов своих акционеров. Заметим, что в мире выработаны правила поведения ТНК на территории стран добычи природных ресурсов и они в основном соблюдаются (иностранцы компании в России очень стараются выглядеть прилично). Разумеется, в более развитых российских регионах, с несколькими развитыми отраслями экономики и несколькими ФПГ у местных элит было несколько больше возможностей маневра и обеспечения интересов регионов в переговорах с мощными финансово-промышленными группами. В эти отношения вмешался, наконец, Центр, создав сложную динамическую ситуацию между интересами Центра (национальными или министерскими, что не всегда одно и то же), интересами ФПГ и региональным развитием.

Для будущего России, и для ее региональной политики критически важно, насколько ясно все три группы мощных субъектов региональной политики видят свои интересы и будущее страны и региона. И важнейший вопрос - готовы ли они идти на компромиссы для достижения своих и национальных целей, и существуют ли у них связь между целями и инструментами политики. Они могут блокировать друг друга, а могут вместе идти вперед. Страна у нас сложная – тут все трудно, особенно региональная политика – значит нужно в нее вкладывать ресурсы, мысль и терпение.

3. От типологии к развитию

Поиск новой региональной политики идет в условиях серьезных ограничений на возможность ее финансирования из федерального бюджета. Велики ли ресурсы в стране для решения проблем, есть ли запас прочности – разумеется, есть. Но нет истории реальной политики развития с финансированием из федерального бюджета – последние попытки предпринимались, видимо, еще министром экономики Е.Г.Ясиным до краха 1998 г. Формирование инвестиционного фонда в бюджете 2006 г. оставляет надежду, что появятся вложения в модернизационные проекты. Хотя создание механизмов государственного инвестирования через пятнадцать лет реформ и на шестом году подъема выглядит как несколько запоздалое, но зато преодолено бесконечное ожидание, когда улучшенный инвестиционный климат сам решит проблемы накопления.

В условиях либеральной открытой экономики федеральные власти до последнего времени занимали пассивную позицию по отношению именно к *развитию* регионов. Федеральные органы власти были последние годы заняты восстановлением управляемости («вертикаль власти»), созданием единого правового поля, проблемами демографии и миграции (хотя радикальных мер не принималось). Создание единого инвестиционного климата страны контрастирует с огромной (растущей) неравномерностью производительности труда и душевого производства ВРП. За исключением ФЦП, имевших определенные региональные предпочтения (в пользу бедных регионов), федеральный центр был озабочен преимущественно бюджетными аспектами. Бюджетные и налоговые нововведения центра в последние годы выразились в частности в значительном увеличении перераспределения бюджетных доходов в пользу центра, отчасти связанном с ожидавшимися трудностями в обслуживании внешнего долга.

Соответственно не было и не могло быть до сих пор региональной инвестиционной политики – крупных инфраструктурных проектов (кроме Балтийской трубопроводной системы) за пятнадцать лет так и не было. Инвестируют в нашей стране в основном частные юридические и физические лица – государство ушло, точнее, «убежало» из сферы накопления за 15 лет реформ. Рисунок 6 показывает, что наша типология дает на первый взгляд удивительные, но вполне предсказуемые результаты. Основная масса инвестиций идет в четыре группы регионов: столицы, экспортеры, с развитой промышленностью и прибрежные. При пересчете в душу населения, разумеется, наибольшие величины как общих, так и прямых иностранных вложений за 1999-2003 гг. оказываются в экспортных и столичных регионах.

График 6 (Вставка 5)

Различие состоит в том, что большая часть иностранных прямых инвестиций – это вложения в нефтегазовые проекты Сахалина по соглашениям еще 1995 года, тогда как в столицах – это торговля, пищевая промышленность и т.п. Старые развитые промышленные регионы сохраняют довольно высокий уровень инвестиций, причем это группа с самым высоким удельным весом вложений в оборудование (что, например, типично Самаре). В этих областях Урала, Поволжья, Сибири и Центра все-таки существует более или менее развитая производственная, транспортная и научная инфраструктура, которая при более рациональном использовании после кризиса позволяет вкладывать в оборудование. Это обнадеживающий признак, хотя уровень накопления и в этой группе явно недостаточен для быстрого прорыва в постиндустриальное общество, что заметно и по малой роли иностранного капитала. Экспортеры и большинство Сибирских регионов по-прежнему много строят. Прибрежные (европейские) регионы обгоняют промышленные и все остальные регионы по иностранным инвестициям в основном за счет Ленинградской области, Краснодарского края и Ростова на Дону. Далее вниз по шкале развития мы видим, что поддержание определенного уровня ВРП и личного потребления в среднеразвитых и менее развитых регионах не переходит в высокие уровни накопления. Разрыв сохраняется и растет, в особенности потому, что иностранный – все-таки более жесткий и эффективный – инвестор сюда не идет, так как нуждается в политической стабильности, предсказуемости.

График 7 показывает, что внутри подгруппы развитых регионов с разнообразной промышленностью есть большие различия. При исследовании большое преобладание инвестиций в оборудование воспринималось нами как особенность Самарской области. Работа в рамках новой классификации показала, что значительные вложения в оборудование являются характеристикой более развитых регионов с большой промышленностью и низкими потребностями в промышленном строительстве в переходный период. Однако график показывает, что среди регионов своей группы Самарская область выделяется высоким уровнем обновления активной части основного капитала.

Один из уроков 90-х годов в России (и в мире тоже) состоит в том, что иностранные инвесторы нуждаются не столько в низких налогах или иных специальных мерах, сколько в устойчивости и предсказуемости инвестиционного

климата. Доказательством этому является то, что среди регионов-лидеров по иностранным вложениям оказываются Краснодарский край и Самарская область – регионы со стабильными институтами, властями и весьма различной политической окраской.

Поставленная Президентом В.В.Путиным задача «укрепления Федерации» в области государственного строительства является средством обеспечения экономического развития, роста потребления жителей столь разнородных частей, конечной задачей управления «огромной и уникальной по своему составу территорией» (Президентское Послание 2005 г.). Помимо политических средств и методов важнейшую роль, как это известно из истории, играет фактор собственного развития регионов. Эта задача сложная по внутренним связям между государственным управлением, развитием гражданского общества и модернизацией экономики на базе частной собственности и конкуренции.

График 7 (Вставка 6)

Мы уже отмечали, что различие уровней и типов развития регионов обуславливает большое разнообразие целей местных элит, характера их становления и поведения. Инструменты развития, претензии и притязания также отличаются в зависимости от типа региона. Наша типология в этом отношении может быть использована как инструмент анализа социологами, поскольку способствует анализу сходных по типу и условиям трансформации регионов. Общее предположение состоит в том, что характер (тип) региона в большой мере определяет состояние деловой и политической элиты, гражданского общества, надежды и ожидания людей.

Большая часть ресурсов, мощностей и капиталов находится в руках больших и малых компаний или индивидов. Конечно, деловые и политические элиты очень разные, но они часть пореформенной элиты страны, с ними надо считаться. Каждый регион должен видеть свое будущее, свой непосредственный горизонт развития, свой шанс на улучшение жизни людей, прежде всего за счет своих собственных усилий. Есть, конечно, места, где элиты не справились с задачами своего региона и это предмет раздумья. В любом случае возможности развитых областей Федерации в большой степени определяются собственными ресурсами, ресурсами собственного бизнеса. Им справедливо представляется, что они знают свои потребности и в

состоянии эффективно использовать ресурсы. Их объективный интерес состоит в расширении своих прав и полномочий, в частности они хотели бы удерживать часть прироста налоговых поступлений для реинвестирования в развитие вместо автоматического перераспределения (китайский вариант). Намного сложнее положение дотационных регионов, у которых далеко не всегда есть ясный путь развития. Тут и роль федерального центра намного выше, поскольку распоряжение переданными ресурсами накладывает свою ответственность и предполагает контроль со стороны источника ресурсов, как это мы наблюдаем и в международной практике (условия МВФ И МБРР).

Региональная политика неизбежно оказывается по своим целям и основаниям шире чисто экономической и предполагает, скажем, решение трудных приграничных проблем. Свою региональную политику ведут финансово-промышленные группы, которые в состоянии просчитывать свои инвестиционные проекты до уровня детализации, позволяющей им опираться на региональные возможности и различия. Ресурсы проведения федеральной региональной политики нельзя переоценивать – как в отношении выработки политики, так и в мобилизации ресурсов. Точнее нужно определить пределы, в которых каждая из трех сторон может вложить в прогресс областей и республик. Формулировка целей региональной политики, например, развития человеческого капитала все равно локализуется в разных группах регионов в специфических формах. Центр заинтересован в максимальной мобилизации местных сил как в формулировании целей развития, так и в переговорном процессе с другими сторонами по их достижению, выработке и экспериментах с инструментарием. Дело тут, как показывает мировой опыт, не столько в «управляемости», сколько во взаимодействии трех групп целей и инструментов. В конце концов, как известно, опираться можно только на то, что оказывает сопротивление.

При выработке новой региональной политики большая роль ждет Министерство Регионального развития, которое должно сформулировать концепцию пространственного развития. Тем самым мы преодолеваем еще две (шестую и седьмую) причины отсутствия до сих пор такой политики в России: всякая региональная (как и промышленная) политика – это брошенные деньги; региональная политика нужна, но непонятно, какая, кто и как это может сделать. Мы можем поддержать точку зрения, которую высказывают представители развитых регионов: гарантировать некий не ухудшающийся социальный стандарт всем и дать возможность лидерам сделать прорыв. Действительно, как удвоение ВВП, так – в особенности –

модернизация экономики России, выход ее из «проклятия голландской болезни» предполагает огромную активность предпринимателей и интеллигенции, свободу (в том числе от искателей различных рент) предпринимательской деятельности, творчества, укрепление прав собственности на результаты инновационной и инвестиционной деятельности. Это возможно в региональном контексте – модернизация идет от существующего и неравномерно распределенного человеческого капитала – его не введешь приказом. Развитые регионы в условиях длительного подъема поддержат такие естественные элементы федеральной программы как снятие барьеров для миграции рабочей силы, товаров и капиталов.

В этом отношении при формулировании концепции региональной политики важно учесть положительный и отрицательный опыт Европейского Союза. Плюсы их подходов известны: терпение при интеграционных процессах, упор на поддержке беднейших регионов (а не стран), создание единого правового пространства, распространение «аки коммунитер» - европейских институтов, опора на «солидарность» в решении региональных проблем при ограничении масштабов перераспределения ресурсов. Минусы выявились неожиданно в ходе обсуждения и процесса ратификации новой Конституции ЕС: чрезмерный упор на политические и бюрократические решения, очень высокий темп изменений условий повседневной жизни граждан Союза. В результате выявилась напряженность и негативная реакция на недостаточный уровень консультаций с гражданами при проведении бесспорных на взгляд политиков реформ и компромиссов, снижение готовности к поддержанию высокого темпа реформ в Европе. Применительно к России это предполагало бы большую проработку и подготовку реформ (особенно после опыта сверхбыстрой «монетизации»), больше времени и терпения для убеждения различных групп, учет интересов различных социальных и региональных групп – буквально рецепт проведения региональной политики в стране с неоднородным развитием.

В пространственном развитии мы имели довольно длительный подъем, который выявил регионы – лидеры по развитию, по качеству своих институтов экономической и правовой, гражданской жизни. Это позволяет при поиске локомотивов развития не искать искусственных схем, а опираться на принцип тропинок на английском газоне – дать людям протоптать удобные тропки и потом именно их асфальтировать. Учитывая наличие пяти-шестидесяти различных специфических ситуаций на наших границах, изменение характера выхода к портам, фактические планы ЕС и других соседей в отношении транспортных коридоров (часто в обход нас), можно представить себе

федеральную программу инфраструктурных решений многих проблем долгосрочного развития. Если центр видит будущее страны, то он может предложить его бизнесу и регионам и вложить в него те средства, которые ищут применения внутри страны. Страна явно нуждается в двух десятках крупных процветающих городов (агломераций), которые бы развивались, располагали бы деловой элитой, не готовой в любой момент бросить бизнес и переехать в Москву, отправив детей за рубеж с частью капиталов. Соответственно, эти города могли быть хребтом социально-политической устойчивости страны. В ряде стран мы наблюдаем серьезные проблемы неравенства, которые находят выражение во внутренней политике. В свое время в Италии образовалась лига северных развитых регионов, которые хотели утвердить свое влияние на государственные дела. Наверное, мы имеем проблему более четкого определения интересов ведущих регионов, невзирая на их географическое положение.

Невозможно пройти мимо проблемы укрупнения регионов. Тут надо различать моду и целесообразность. Конечно, надо по возможности убирать многоуровневые деления, укрупнять соседей. В то же время каждое объединение (а не в целом пакет) надо рассматривать как сложный бизнес-проект как ожидаемыми бенефициями и бенефициарами, проигравшими (сопротивляющимися) элементами и рисками. Недавнее замечание министра В.А.Яковлева о формировании примерно 60 регионов в конечном итоге позволяет надеяться на продуманный подход и отсутствие компании по укрупнению, которая вряд ли была бы выполнима и полезна. В то же время известно, что многие регионы удерживаются примерно два века в довольно устойчивом делении, в ряде случаев дороги и товарные потоки идут в Москву, а к соседям нет путевой дороги. В ряде случаев нужны новые транспортные артерии, поскольку страна не прошла (как Германия и США) периода строительства дорог в условиях кризисов рыночной экономики, особенно 30-х годов.

При объединении нескольких регионов, находящихся в географической близости, но относящихся к разным группам по развитию возникают особенно деликатные вопросы. Во-первых, многие группы в слабых регионах с удовольствием будут рассматривать такое объединение как способ перераспределения ресурсов на потребление за счет местных бюджетов, на которые они будут оказывать значительное влияние. Во-вторых, выравнивание потребления может идти за счет снижения ресурсов на развитие. Заметим, что многие федеральные инфраструктурные программы и кооперация с ФПГ возможна и без формального объединения. Наконец, суть расширения ЕС – не столько в инфраструктурных грантах, сколько в расширении

рынков и выравнивании качества рыночных институтов по верхнему, продвинутому уровню. Важно провести такую трудную реформу по принципам институционального проектирования с целью повысить качество управления, местного законодательства, соблюдения законности и прав собственности, снизить коррупцию по стандартам лидеров, и не дать им спуститься на «среднегрупповой» уровень. С нашей точки зрения надо опираться на ключевые регионы – такие как Самарская область – и дать им возможность перенести свой законодательный и управленческий опыт, свои капиталы в ослабленные регионы, которые не могут выйти на устойчивое развитие после тягот переходного периода и исчезновения централизованной подпитки. То, что не может сделать центр, нужно оставить бизнесу и ведущим регионам.

В подходе к еще одной важной проблеме есть признаки пересмотра – больше на уровне политических пробных шаров – полностью униформистской политики в сфере прав и обязанностей регионов. На международной арене пошли разговоры о государствах-банкротах, которым бессмысленно суживать средства – они их не могут использовать или тратят на конфликты и роскошь. В российских условиях огромная разница в уровне развития регионов, ответственности местных элит также позволяет говорить о полезности идеи различий прав (расходных полномочий и т.п.) по регионам. Где-то де факто введено федеральное управление в целях стабилизации и развития, где-то регионы (особенно республики) политическими средствами добились больших прав. Стоило бы довести эту идею до конца по набору экономических, социальных критериев и провести в жизнь – она высвободила бы значительные силы развития в продвинутых регионах. Региональная политика в России – это не столько деньги, сколько улучшение институтов рынка, развитие самоорганизации бизнеса и демократии.

Вставки

Вставка 1

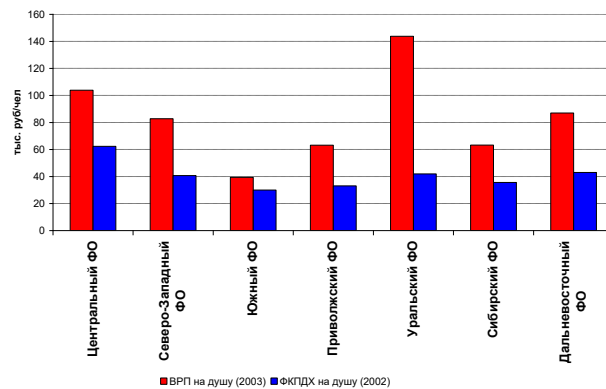
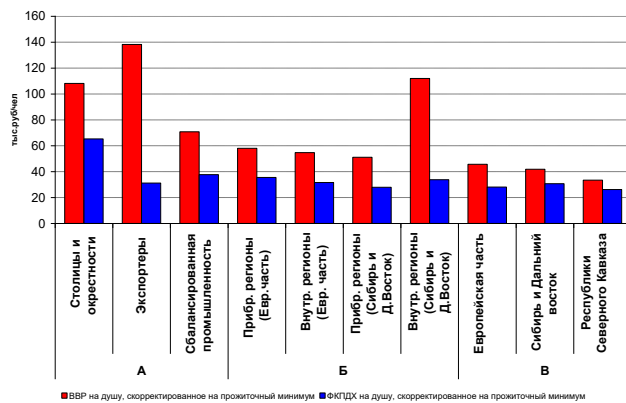
Таблица 1. Доля групп регионов в важнейших макроэкономических показателях, %

	ВРП (2003)	Население (2003)	Занятые (2003)	Инвестиции (средняя за 1999- 2003)
Развитые	71,0	51,4	54,0	69,9
<i>Столицы и окрестности</i>	29,8	16,2	17,2	22,8
<i>Экспортеры</i>	17,1	7,9	8,8	24,1
<i>Сбалансированная промышленность</i>	24,1	27,3	28,0	23,0
Среднеразвитые	19,2	26,9	26,9	21,2
<i>Европейская часть</i>	13,3	19,5	19,2	16,7
Прибрежные регионы	8,1	11,1	10,6	11,2
Внутренние регионы	5,2	8,5	8,6	5,5
<i>Сибирь и Дальний восток</i>	7,0	8,5	8,8	6,3
Прибрежные регионы	2,6	2,8	3,0	2,1
Внутренние регионы	4,4	5,7	5,7	4,2
Менее развитые	9,9	20,9	19,1	8,7
<i>Европейская часть</i>	6,6	13,0	12,7	5,9
<i>Сибирь и Дальний восток</i>	2,1	4,1	3,8	1,7
<i>Республики Северного Кавказа</i>	1,1	3,9	2,6	1,1

Источник: ФСГС, сб. Регионы России 2004, МЭРиТ, расчеты авторов

Вставка 2

График 1. ВРП* на душу, (2003) и График 2. ВРП на душу (2003) и ФКП, ФКПДХ* на душу, (2002)



*Данные скорректированы на прожиточный минимум.

Источник: ФСГС, сб. Регионы России 2004, МЭРиТ, расчеты авторов

Вставка 3

График 3. Динамика ВРП по группам, 1998 = 100

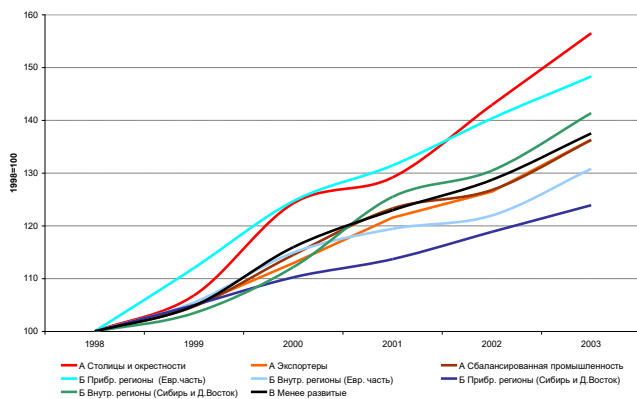
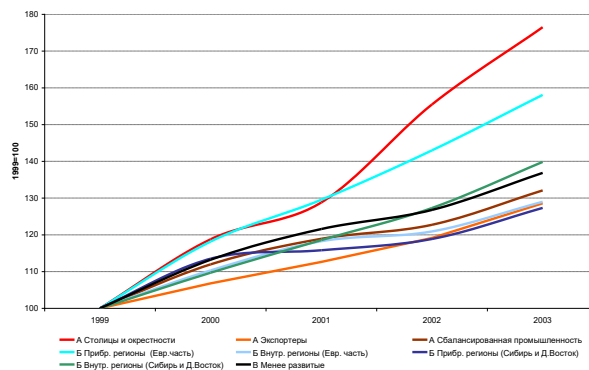


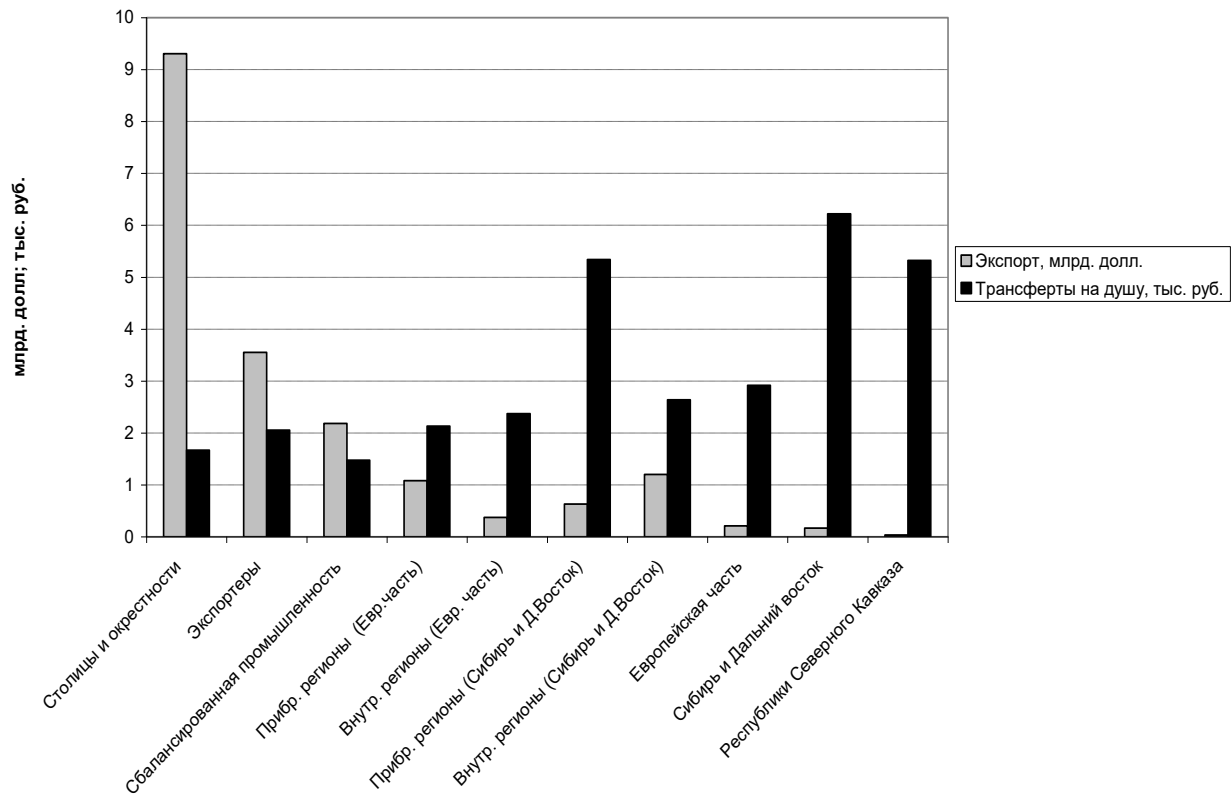
График 4. Динамика промышленного производства по группам, 1998 = 100



Источник: ФСГС, сб. Регионы России 2004, МЭРиТ, расчеты авторов

Вставка 4

График 5. Распределение экспорта и бюджетных трансфертов по группам регионов



Вставка 5

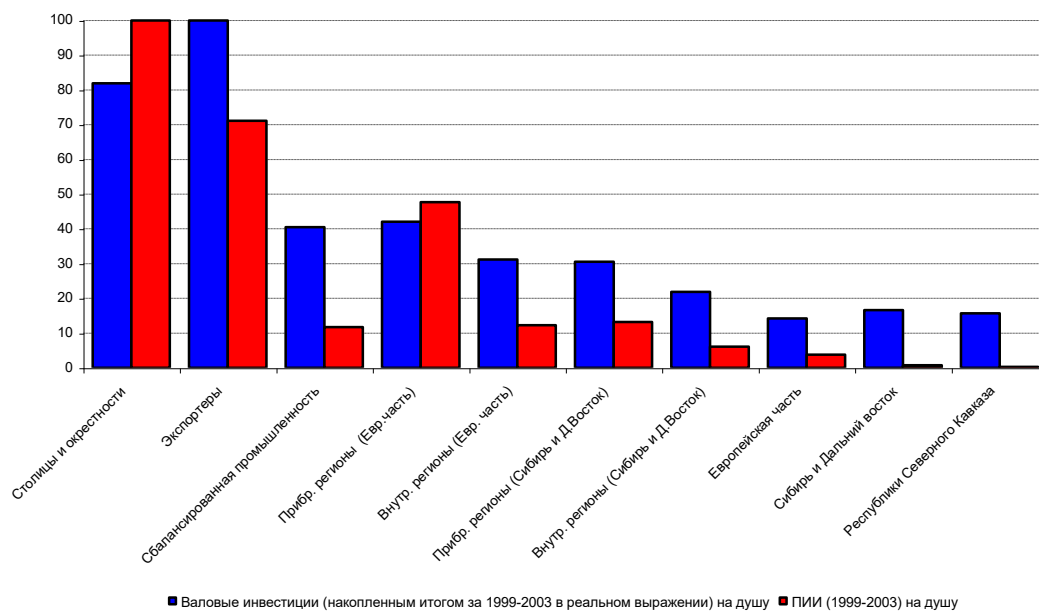


График 6. Относительные размеры валовых реальных инвестиций и прямых иностранных инвестиций на душу населения за 1999-2003 гг.

Вставка 6

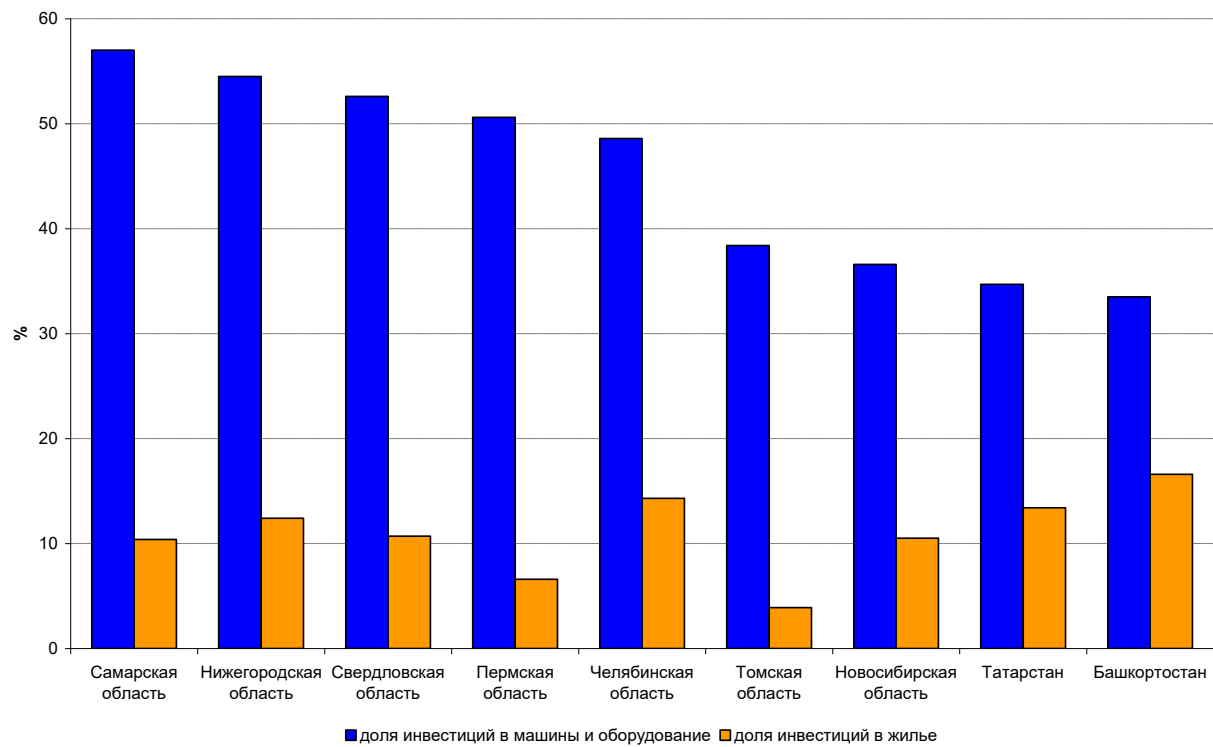


График 7. Доля инвестиций в машины и оборудование, инвестиций в жилье в общих инвестициях, 2003