

Л. ГРИГОРЬЕВ,
кандидат экономических наук,
президент Фонда «Институт энергетики и финансов»,
декан факультета менеджмента
Международного университета в Москве,

Н. ЗУБАРЕВИЧ,
доктор географических наук,
профессор географического факультета
МГУ имени М. В. Ломоносова,

Ю. УРОЖАЕВА,
эксперт Института энергетики и финансов

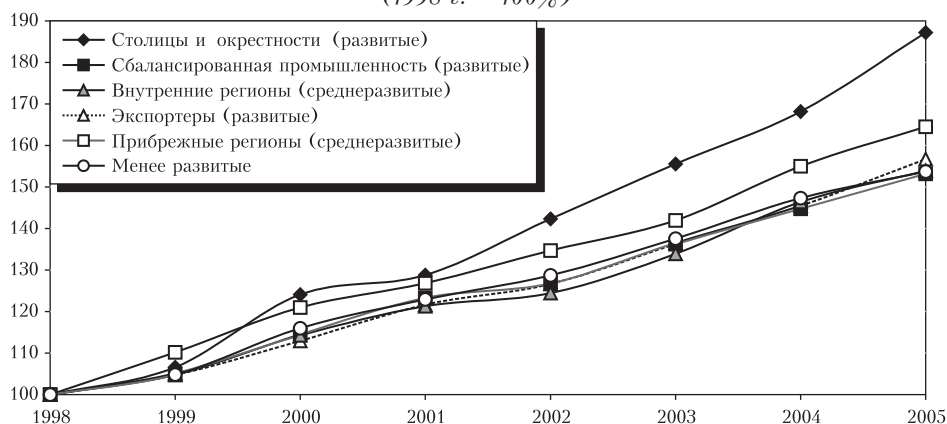
СЦИЛЛА И ХАРИБДА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Перспективы страны во многом определяются возможностями роста и модернизации наиболее развитых регионов, а также постепенного приближения к их уровню территорий, обладающих конкурентными преимуществами: природными ресурсами, человеческим капиталом или удачным географическим расположением. С учетом сложной конфигурации и неоднородности России не менее важным аспектом развития является положение депрессивных территорий. Большой разрыв между регионами будет провоцировать рост социального напряжения, что станет тормозом развития. В то же время интенсивное перераспределение ресурсов в пользу остальных регионов может сдерживать экономический рост в передовых городах и областях. *Сцилла выравнивания и Харибда неравенства и развития* — ключевая альтернатива региональной политики страны. В России эта традиционная дилемма должна решаться в условиях нестабильного баланса федеральных и региональных институтов, отсутствия институтов регионального развития и острой необходимости модернизации институциональной инфраструктуры в целом.

В период экономического подъема 1999–2007 гг. региональное неравенство в России продолжало нарастать (см. рис.). Почти полное отсутствие как промышленной, так и региональной политики привело к тому, что переходный кризис и последующий подъем оказались испытанием по проверке конкурентоспособности отраслей и регионов в условиях практически открытой экономики. Конкуренция активизировала естественные факторы развития (при непротравлении государства) — использование накопленного физического и человеческого капитала, географических преимуществ¹. Вместе с тем их действие искажалось слабостью (и часто отсутствием) основных институтов рынка, нестабильностью институциональной среды и «нетрадиционными» методами внутренней конкуренции.

¹ См.: Григорьев Л. М., Урожаева Ю. В. Влияние экономического подъема на региональное развитие // 1000 лучших предприятий. Промышленность России: рынки, отрасли, регионы. М., 2003; Россия в поиске региональной политики: от Самарской области к проблемам развитых регионов // Аспекты регионального развития: взгляд из Самарской области — региона-лидера. М.: МОНФ, 2005; Зубаревич Н. В. Стратегии пространственного развития в период экономического роста // Вестник МГУ. 2008. № 1.

Динамика ВРП по группам регионов, 1998—2005 гг.
(1998 г. = 100%)



Источники: Росстат; расчеты ИЭФ.

Рис.

При региональном анализе и выработке стратегий регионального развития зачастую недооценивается роль экономических институтов, поскольку предполагается, что основные правила и механизмы их исполнения устанавливаются на уровне страны в целом. Но на уровне регионов значительную роль играют такие факторы, как: качество экономических институтов субъекта; развитость местного гражданского общества; инициативы (инструмент конкуренции с соседями) и специфика сложившегося в регионе бизнеса; традиции местных элит, их прогрессивность и готовность к инновациям. Это объясняется тем, что в условиях медленной адаптации институциональных механизмов именно неформальные нормы, основным проводником которых часто выступает гражданское общество, определяют качество региональных институтов. Неформальные социальные сети создают институциональную инфраструктуру данного региона, которая играет важнейшую роль в экономическом развитии территории.

Новая развилка региональной политики

Потребность в модернизации экономики страны (перехода к «инновационному» развитию, на языке правительственных документов) поставила на первый план проблему регионального развития и направлений региональной политики. До 2005 г. не предпринимались попытки создать осмысленную парадигму региональной политики, хотя региональных (областных) программ (часто очень похожих друг на друга) было подготовлено немало. Отношения между центром и регионами менялись в диапазоне от «берите столько суверенитета, сколько сможете» до проявления сильных подозрений в сепаратизме и неспособности управлять своей территорией.

Определенный толчок к поиску путей решения региональных проблем дали приоритетные национальные проекты, реализация ко-

торых показала необходимость учета региональной специфики. Наконец, потребность в выработке промышленной (структурной) политики также вынуждала аналитиков обращаться к региональным аспектам развития (новые промышленные производства и объекты инфраструктуры должны где-то размещаться).

Различие российских территорий по уровню экономического развития, разнообразию ресурсов и институтов (включая характер элит и традиции управления), социальным характеристикам и укладам жизни сопоставимо с разнообразием стран — членов ООН, за исключением крайних случаев беднейших стран Африки и Азии (ВВП на душу населения меньше 300 долл. в год) и наиболее развитых стран (ВВП на душу населения больше 25 тыс. долл. в год). Внутри одной страны сосуществуют столичные мегаполисы, слаборазвитые республики и «советские» промышленные регионы.

Неотложная задача выработки новой парадигмы региональной политики диктуется несколькими причинами:

- усиливается неравенство между регионами, что может привести к возникновению очагов социальной напряженности и угроз территориальной целостности страны;

- развитие и модернизация страны в целом обусловлены ростом в ключевых регионах;

- почти все составляющие структурной политики имеют важнейший пространственный аспект, определяющий успешность планируемых проектов;

- политика бюджетного выравнивания продемонстрировала низкую эффективность с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост;

- повышается вероятность трактовки региональной политики «по-госплановски» — как установление специализации регионов из федерального центра.

Недостаточность простого бюджетного выравнивания с точки зрения решения проблемы регионального неравенства давно стала очевидной. Приходит осознание неизбежности региональной дифференциации как следствия быстрого экономического развития. Предпринимаются попытки классифицировать регионы по уровню развития, выделить регионы — «локомотивы» роста и отстающие территории.

К сожалению, под влиянием общих тенденций государственной экономической политики последних лет поддержка роста стала нередко пониматься как необходимость создания генеральных схем развития *a la soviétique*: на федеральном уровне надо определить преимущества и потенциал региона с точки зрения общих интересов страны и инвестировать бюджетные деньги в соответствующие территориально-промышленные комплексы и предприятия. Но даже в рамках этого — так называемого *вертикального* — подхода ясно, что требуется сформулировать различные цели развития для разного типа регионов и использовать разный инструментарий для их достижения. Вертикальный подход дополняется *горизонтальным* (укрупнительным) — попытками объединения регионов, что должно магическим образом решить проблемы экономического роста и выравнивания. Оба названных подхода

могут привести к осуществлению неэффективных проектов, которые будут иметь серьезные негативные последствия для развития отдельных регионов и их конкурентоспособности в России и на международной арене. Кроме того, создается система оценки деятельности губернаторов, которая, по сути, делает их ответственными за всю историю страны.

Эффективность региональной политики во многом зависит от того, по какому пути будет идти дальнейшее развитие страны в целом². В первом приближении можно назвать складывающиеся здесь коалиции и конфликты интересов. Все регионы заинтересованы в доступе к федеральным финансовым ресурсам, но менее развитые оказываются в коалиции с теми федеральными органами, которые хотели бы сохранить и расширить свои перераспределительные полномочия. Крупный бизнес заинтересован в четких перспективах федеральных инвестиционных программ, но способен сам определять направление собственных инвестиций вместе с региональными игроками.

Теоретические разработки и эмпирические исследования развития регионов: мировой опыт

В настоящее время экономисты, географы и политики, которые занимаются проблемами экономического роста и развития, приходят к согласию относительно роли отдельных регионов. А. Скотт и М. Сторпер отмечают, что «города и регионы... выступают важнейшими основами процесса развития в целом³». Экономисты считают, что в новых условиях глобализации регион становится ключевой единицей, так как именно в локализованных территориях создается значительная доля добавленной стоимости всех стран, и региональные условия во многом определяют конкурентоспособность производимых товаров⁴. В развитых странах это находит отражение в многочисленных программах и исследованиях, посвященных анализу конкурентоспособности отдельных территорий.

Признание роли территорий в экономическом развитии — сравнительно недавний феномен в экономической науке. В течение длительного времени изучение роли регионов в неоклассической теории было сведено к поиску связи между развитием страны и уровнем урбанизации и концентрации экономической деятельности⁵. Считалось, что по мере экономического развития он возрастает, затем доля населения, живущего в городах, начинает сокращаться, при этом в целом урбанизация продолжает расти. В качестве примеров «идеальной» пространственной структуры — много средних по размеру городов — приводили Западную Европу и США.

² Подробнее о сценариях развития см. статьи под этой рубрикой в январском номере журнала.

³ Scott A., Storper M. Regions, Globalization, Development // Regional Studies. 2003. Vol. 37, No 6 & 7.

⁴ Porter M. E. Regions and the New Economics of Competition // Global City-Regions: Trends, Theory, Policy. Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁵ Wheaton W., Shishido H. Urban Concentration, Agglomeration Economies, and the Level of Economic Development // Economic Development and Cultural Change. 1981. Vol. 30. P. 17–30.

Феномены пространственной концентрации экономической деятельности, а также механизмы, способствующие эффективному взаимодействию экономических агентов на ограниченной территории, изучались в рамках альтернативных направлений, особенно в институциональной экономике и экономической теории развития⁶. Механизмы, которые создают значительные преимущества для концентрации экономической деятельности в одном месте, исследовались в работах А. Хиршмана, Г. Мюрдаля; эмпирический анализ роли агломераций содержится в работах А. Скотта, М. Сторпера, П. Кругмана, Дж. Стиглица и др.

Выводы о характере механизмов, способных превратить регион в важнейшую единицу развития, формализованы в рамках моделей и эмпирических исследований новой экономической географии (основы которой были заложены П. Кругманом⁷) и институциональной экономики⁸. Наиболее актуальными для России как среднеразвитой страны являются направления региональной политики, связанные с использованием возможностей *физической инфраструктуры* и ролью *социальных сетей и активных групп*, действующих на территории региона, и, следовательно, с институциональной структурой экономического развития.

Физическая инфраструктура — основа регионального развития. Значительные положительные экстерналии⁹ возникают в агломерациях и регионах в результате совместного пользования дорогой капиталоемкой инфраструктурой, в частности транспортной, телекоммуникационной, энергетической и остальными ее видами, которые носят сетевой характер¹⁰. В ЕС транснациональная и трансграничная кооперация выделена в отдельную программу; все новые члены прежде всего получают гранты на строительство скоростных дорог, сетей и т. д. Несмотря на то что с развитием новых технологий потребность в физических перемещениях рабочей силы и товаров несколько снижается, фактор внутренней связности территории продолжает играть ключевую роль.

Крупные инвестиции в базовую физическую инфраструктуру требуют четкого определения целей стратегической политики на федеральном уровне, так как региональный лоббизм и влияние групп интересов могут привести к принятию неэффективных решений. Однако это не означает, что регионы нужно исключать из процесса обсуждения и выработки планов по развитию стратегической федеральной инфраструктуры. Наоборот, региональная экспертиза может

⁶ Например, еще А. Маршалл подробно описывал положительные внешние эффекты, возникающие при концентрации производства в одном месте (*Marshall A. Principles of Economics*. London: Macmillan, 1890).

⁷ *Krugman P. Increasing Returns and Economic Geography // The Journal of Political Economy*. 1991. Vol. 99, No 3. P. 483–499.

⁸ См.: *Scott A. Regional Push: Towards a Geography of Development and Growth in Low-and Middle-Income Countries // Third World Quarterly*. 2002. Vol. 23, No 1; *Scott A., Storper M.* Op. cit.

⁹ Экстерналии (внешние эффекты) — выгоды / издержки, не учтенные в системе цен. Под положительными экстерналиями обычно понимают выгоды.

¹⁰ Наличие удобной и современной инфраструктуры часто играет решающую роль для принятия решения о размещении производства на территории региона с последующими эффектами «круговой причинности» Г. Мюрдаля: размещение производства создает спрос на труд и тем самым привлекает работников; наличие гибкого рынка труда привлекает другие компании; концентрация людей в одном месте делает выгодным производство неторгуемых товаров — и далее все идет по кругу.

дать неоценимые знания, которые будут способствовать успешной реализации проектов.

Социальные сети на территории региона — неформальные правила и механизмы. Регионы представляют собой сложную социальную систему, в которой тесно переплетены отношения и связи между компаниями, людьми и группами в обществе, основанные на общей культуре и истории, воспитании, особых региональных ценностях. В целом эти связи и отношения можно описать как *систему неформальных институтов* — правил взаимодействия между экономическими агентами, а также механизмов принуждения к исполнению данных правил. Социальные сети могут создавать благоприятную среду для ведения бизнеса и экономического роста. Например, длительные личные контакты с конкурентами и поставщиками на определенной территории позволяют компаниям точнее оценивать потенциальную надежность партнеров.

В странах с переходной экономикой процесс установления неформальных взаимоотношений еще более актуален, так как включает в себя третью, очень важную сторону — государственные органы законодательной и исполнительной ветвей власти. Кроме того, указанный процесс позволяет снижать взаимные риски и создавать взаимовыгодные партнерства, что необходимо в условиях непрозрачности правил игры и отсутствия эффективных механизмов разрешения споров, а также ясной системы сдержек и противовесов. Подчеркнем, что под неформальными отношениями мы имеем в виду не коррупцию и подкуп чиновников в региональной администрации, а широко распространенные во всех странах механизмы согласования проектов, их обсуждения с возможными сторонниками и блокирующими группами. В развитых странах эти механизмы иногда формализованы и, как правило, функционируют при помощи структур гражданского общества; в России же они пока носят в основном неформальный характер.

Региональные группы специальных интересов. Наличие тесных социальных связей в регионе способствует созданию активных групп специальных интересов, которые могут играть существенную роль в поддержке или блокировании проводимой экономической политики. В статьях наших коллег¹¹ подробно рассмотрены процессы формирования групп специальных интересов и возможности образования коалиций между ними на уровне страны в целом, однако почти в каждом регионе существует собственный набор стратегических игроков, который включает: крупный бизнес (российский и иностранный); средний региональный бизнес (работающий только в некотором ареале регионов, на территории всей страны или на международном рынке); мелкий локальный бизнес; интеллектуальные элиты (разные по составу в зависимости от специализации и истории развития региона); национальные и религиозные меньшинства; чиновников исполнительной и законодательной ветвей власти; проактивные группы, образованные по комплексному региональному признаку — северяне, сибиряки и т. д.

¹¹ См. подробнее: Тамбовцев В., Верведа А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития; Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. 2008. № 1.

Отметим важность использования указанного механизма для проведения региональной политики: эти активные группы будут поддерживать разные цели и инструменты (или выступать против них). Данный подход позволяет каждому типу регионов формулировать задачи развития, адекватные местным ресурсам и приоритетам (это, безусловно, предполагает высокое качество федерального законодательства, предсказуемость правил игры), и исключает попытки омертвления или искусственной (сверху) фиксации той или иной пространственной структуры вне активности самих граждан, бизнеса, местных властей и локального гражданского общества.

Инструменты политики регионального развития

Как показывает опыт ЕС и других стран, политика развития должна включать в качестве обязательного элемента поддержку территорий — основы роста экономики в целом. Однако проведение эффективной региональной политики невозможно без отлаженной системы институтов центральной и региональной власти, взаимодействия регионов на разных уровнях (причем как по вертикали, так и по горизонтали). Такая система вместе с остальными институтами обеспечивает баланс групповых интересов и дает возможность выработать эффективные решения.

Институциональные меры и директивное финансирование. Исходя из практики многих стран, наиболее эффективными являются так называемые «мягкие» меры политики регионального развития: формирование и поддержка региональных институтов, межрегионального партнерства, государственно-частных ассоциаций и партнерств. Это обусловлено тем, что такие формы поддержки позволяют в большей степени задействовать неформальные институты и опираться на них. Более того, они создают условия для того, чтобы региональные группы специальных интересов оказались вовлечены в процесс принятия и исполнения решений.

В своей структурной политике ЕС отказался от прямого финансирования предприятий (и неинфраструктурных проектов в целом). Это связано с неразрешимыми проблемами дизайна институтов (правил и механизмов) такой политики: отсутствием эффективного механизма отбора проектов, трудностями оценки и контроля за их выполнением и качеством, неэффективностью проектов с точки зрения территорий. Директивная поддержка приводит к непродуктивной конкуренции регионов за средства федерального центра и за крупные проекты, что в долгосрочном плане может иметь негативные эффекты.

Поддержка эволюции. Важный элемент структурной политики ЕС — подробный анализ тенденций развития региона, консультации с местными группами специальных интересов и настройка тонких механизмов поддержки тех элементов развития, которые уже существуют на данной территории. Как правило, финансовая поддержка — лишь небольшая часть таких проектов, и средства направляются на образование, переобучение и развитие инфраструктуры. Поддержку

оказывают прежде всего проектам, которые были выбраны частным бизнесом, делающим это более эффективно, чем государство. Более того, в условиях жесткой конкуренции невозможно «обмануть рынок»: если проект реализуется по политическим причинам, то вероятность его провала в долгосрочном плане весьма велика.

Опора на основных стейкхолдеров и учет интересов групп специальных интересов. Региональная политика должна учитывать интересы сильных региональных игроков и опираться на существующие активные группы специальных интересов. Согласование и обсуждение основных позиций с главными стейкхолдерами на местах, анализ институциональных альтернатив и стимулов для вовлеченных субъектов, формирование систем компенсаций проигрывающим сторонам — неотъемлемые элементы разработки региональной политики в развитых и в некоторых среднеразвитых странах. Часто эти процедуры формализованы в рамках некоммерческих организаций и негосударственных ассоциаций, а также других структур гражданского общества. Наличие этих механизмов объясняется неполнотой информации, которой владеет центр, неосуществимостью эффективного контроля над всеми действиями различных групп и игроков на местах, возможностями блокирования мер экономической политики группами специальных интересов.

Социальная политика — необходимый элемент региональной политики развития. Сильное социальное неравенство может сдерживать рост и развитие регионов, поэтому поддержка бедных территорий также является важным элементом региональной политики. Однако ее дизайн должен создавать стимулы к собственному развитию, иметь долгосрочные эффекты на стороне предложения (например, программы переобучения или изменения специализации регионов), а не краткосрочные эффекты на стороне спроса. Для проведения такой политики необходимы отлаженные механизмы взаимодействия центра и регионов, четко обозначенные приоритеты политики и ясные критерии отбора.

Ограничения политики регионального развития в России

Сложившаяся структура регионов. В переходный период развитие регионов определялось двумя группами факторов: *естественными* (наличием природных ресурсов, географическим положением, унаследованной инфраструктурой и промышленностью, структурой человеческого и социального капитала) и *институциональными* (структурой и концентрацией собственности на территории региона, сложившимися взаимоотношениями с федеральным центром, отношениями между региональными и местными администрациями и бизнесом, функционированием региональной судебной системы, наличием активных групп населения).

В таблице 1 представлена картина развития российских регионов в 1995—2006 гг. Столичные регионы характеризовались быстрым ростом во многом благодаря огромным государственным инвестициям прежних периодов в развитие транспортной инфраструктуры и про-

Поляризация развития российских регионов, 1995—2006 гг.
(ВРП на душу населения, в % к среднероссийскому уровню)

	1995	1998	2002	2006
Развитые	120	132	136	140
столицы и окрестности	122	163	192	183
экспортеры	144	175	179	225
сбалансированная промышленность	109	98	88	82
Среднеразвитые	80	76	72	65
прибрежные регионы	81	81	77	69
внутренние регионы	79	70	65	61
Менее развитые	57	52	45	43

Источники: Росстат; расчеты ИЭФ.

мышленного производства. В агломерациях федеральных городов бурно развивались финансовый сектор, сферы образования и государственных услуг, транспорт и связь. В последние годы здесь наблюдается потребительский и строительный бум. Регионы, которые мы условно называем «сбалансированная промышленность», располагают не только сырьевыми экспортными отраслями, но и развитой обрабатывающей промышленностью (хотя «советской» и сильно пострадавшей в 1990-е годы). Они уступают по темпам роста столицам, экспортерам и прибрежным регионам, но все же характеризуются огромным отрывом в уровне развития и — главное — сохраняют накопленный человеческий капитал, который плохо использовался в прошедшие два десятилетия переходного периода.

На динамике развития регионов-экспортеров сказалась очень благоприятная внешняя конъюнктура. Эти регионы являются основными донорами федерального бюджета. Однако в них не удастся решать проблемы модернизации и альтернативного развития: неясна их судьба после исчерпания основного ресурса.

Бедные/проблемные регионы во многом существуют благодаря дотациям из федерального бюджета. Более того, поскольку перераспределение носит в основном уравнивающий характер, регионы не получили стимула к привлечению бизнеса на свои территории и разработке других мер по ускорению экономического развития.

Основные макроэкономические показатели российских регионов приведены в таблице 2. Вследствие неодинаковой динамики развития групп регионов даже в условиях выравнивающей бюджетной политики их поляризация резко возросла: разрыв между регионами по уровню инвестиций, величине создаваемой добавленной стоимости достигает 20—30 раз. В то же время различия в уровне потребления и доходов в бюджетном секторе существенно сглажены благодаря проводимой политике перераспределения.

В результате выравнивания регионы — промышленные «средняки», а также прибрежные территории теряют стимулы к самостоятельному развитию. Бедные регионы также ориентированы только на получение трансфертов из центра. При этом политика последнего не затрагивает экспортеров и столицы: при существую-

Основные макроэкономические показатели российских регионов
(в % к общероссийским)

	Население		ВРП		Промышленное производство*		Инвестиции		Бюджетные расходы на 1 жителя, % от среднероссийского уровня	
	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005
Столицы и окрестности	14,7	15,1	27,6	24,9	11,9	16,2	20,8	21,2	163,6	179,9
Экспортеры	9,9	9,9	19,6	23,5	26,5	26,6	25,5	23,4	226,0	173,8
Сбалансированная промышленность	28,6	28,2	25,6	24,9	34,3	32,7	24,1	23,5	96,0	86,5
Прибрежные регионы	14,1	13,9	10,7	10,3	10,9	8,8	13,9	12,5	68,4	76,5
Внутренние регионы	11,6	11,3	6,8	7,0	7,2	7,9	7,0	6,9	53,1	69,5
Менее развитые	21,1	20,9	9,7	9,3	9,2	7,7	8,6	8,8	49,0	60,9

* Данные по промышленному производству за 2000 г. приведены в структуре ОКОНХ, за 2005 г. — в структуре ОКВЭД.

Источники: Росстат; оценки ИЭФ.

щей конъюнктуре эти регионы будут по-прежнему развиваться очень высокими темпами.

Диспаритет качества населения и демографических ресурсов. В долгосрочной перспективе более опасной формой неравенства, чем растущий экономический диспаритет, может оказаться усиление региональных различий в *качестве населения*. Демографические ресурсы станут важнейшим фактором, ограничивающим развитие, но в неодинаковой степени для разных регионов. Наиболее острой эта проблема будет для Европейского Центра и Северо-Запада (за исключением столичных областей). В среднесрочной перспективе только в 6—7% регионов России сохранится естественный прирост населения. Стимулирование рождаемости не способно решить проблему его естественной убыли в большинстве российских регионов, в которых она уже превысила 0,5% численности населения в год. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет «сжимать» обжитое пространство, причем особенно быстро — в Европейской России.

Возможности использования миграционных ресурсов ограничены, так как чистый миграционный приток населения в Россию сократился в пять раз по сравнению с показателями 1990-х годов. Изменились и векторы миграций из-за смены стрессовых факторов на экономические. В 2000-е годы исчезла обширная зона притока мигрантов в центре и на юге Европейской России. Интенсивность миграционного оттока из северных и северо-восточных регионов страны снизилась и стабилизировалась. Миграция в регионах нового освоения все в большей степени определяется балансом спроса и предложения на локальных рынках труда.

Города как центры роста и модернизации. По данным исследований Института географии РАН и Независимого института социальной политики, из более чем тысячи городов страны быстрее адаптировались к новым условиям только четыре группы: агломерации федеральных городов; крупнейшие города (с населением около 1 млн человек и более); центры регионов (с населением свыше 200–250 тыс. человек); монопрофильные города экспортных отраслей промышленности. В длительной перспективе именно они останутся основными точками роста в России. Суммарная их доля в общей численности населения страны невелика — 14%, но в них проживает более половины городских жителей. В среднесрочной перспективе к ним может добавиться только группа приморских портовых городов. Однако бюджетная и институциональная политика федеральных властей не стимулирует развития таких городов, их экономические ресурсы перераспределяются, а права местного самоуправления ограничиваются. В результате замедляется естественная диффузия экономического роста: от крупнейших центров к менее крупным, а затем и к периферийным территориям.

Механизмы межрегионального взаимодействия на основе выделения макрорегионов

В настоящее время региональное сотрудничество сдерживается конкуренцией за имеющиеся экономические, в том числе инвестиционные, ресурсы, взаимной подозрительностью и недоверием участвующих сторон. Вместе с тем ширится понимание того, что существующая форма межрегиональной конкуренции является проигрышной как для ее субъектов, так и для общества в целом. Необходимо находить новые формы кооперации и сотрудничества регионов для взаимовыгодного экономического развития.

В данном контексте целесообразен укрупненный подход с выделением макрорегионов. Глобальная конкуренция фактически ложится на плечи развитых территорий, которые могут обеспечить конкурентоспособность продукции не только сырьевого сектора, но и обрабатывающих отраслей и сферы услуг. Соседние, но столь различающиеся регионы по-разному и не одновременно проходят стадии своего развития: углубление местной и международной специализации и формирование внутренних рынков. Но кто выступает субъектом стратегического планирования регионального развития? Опыт ЕС (кантонизация и пр.) показывает, что здесь полезна горизонтальная координация на уровне региональных правительств и бизнеса, хотя правительственные процедуры одобрения стратегий потребуют адаптации и координации применительно к макрорегионам, а не к набору областей.

Как свидетельствуют данные таблицы 3, выделенные макрорегионы внутренне очень неоднородны. Перспективы развития каждого из них во многом определяются его местоположением и композицией составляющих его субъектов РФ. Улучшить эти перспективы можно

Композиция российских регионов по типам и макрорайонам

	Столицы и окрестности	Экспортеры	Сбалансированная промышленность	Прибрежные регионы (среднеразвитые)	Внутренние регионы (среднеразвитые)	Менее развитые	Население, млн человек	ВРП, тыс. руб./ человека
Европейский Север		2		3			5,1	151
Северо-Запад	1		1		1	1	7,6	146
Центр	2		1		7	3	30,0	211
Центрально-Черноземный		2			2	1	7,3	94
Южный				2		8	18,9	67
Поволжье			4	1		8	23,9	103
Урал			6			1	19,4	116
Западно-Сибирский		4	2		1	2	14,6	320
Восточно-Сибирский		1	1		1	3	8,4	129
Дальневосточный		2		4	1	2	6,5	144
Население, млн человек	21,6	15,4	38,9	18,8	15,9	30,9		
ВРП, тыс. руб./человека	278	342	124	104	93	65		

лишь постепенно за счет вложений в инфраструктуру, что предполагает не столько фиксацию нынешней специализации, сколько создание общих условий для естественного развития.

В отношениях между соседями внутри макрорегионов не может быть единообразия, поскольку различные типы регионов характеризуются собственной спецификой развития. Поэтому важно выявить объективные факторы конкуренции и кооперации и найти формы взаимодействия соседних регионов. На наш взгляд, понятие «макрорегион» целесообразно использовать для анализа межрегионального взаимодействия, так как именно в пределах одного макрорегиона субъекты устанавливают основные кооперативные связи между собой.

Можно выделить следующие отличительные свойства макрорегиона:

- он включает соседние с географической точки зрения регионы, причем наблюдается нарастающая связность их основных рынков (труда, капитала, производимых на месте потребительских товаров и т. п.);

- входящие в него регионы характеризуются неодинаковым уровнем, различными горизонтами планирования и целями и направлениями развития;

- на все составляющие его регионы оказывает примерно одинаковое влияние один или группа фундаментальных факторов — центр роста или географическое положение.

Утверждение в федеральных органах власти региональных планов и стратегий по отдельным регионам обедняет как процесс планирования в самих регионах, так и комплексный анализ в центре ситуации в макрорегионах. *Образуется разрыв между федеральными программами и местными усилиями.* Трудности выработки стратегий отдельных регионов определяются спецификой миграции

труда, перемещения финансовых средств в стране. Свободный перелив капитала затруднен из-за неразвитости финансовой системы. Формулирование долгосрочных целей федеральной политики в рамках макрорегионов будет способствовать концентрации ресурсов, повышению эффективности производства, формированию новой отраслевой структуры, развитию новых структурообразующих проектов, которые в дальнейшем повлияют на качество жизни и экономический рост всего макрорегиона.

Цель формирования макрорегиональных планов развития — обеспечение предсказуемости точек роста, определяемых федеральными программами, стратегиями трансрегиональных компаний, усилиями местных органов власти. В результате активизируются процессы государственно-частного партнерства, поскольку уменьшатся неопределенность и риски долгосрочного инвестирования.

Содержание стратегий развития макрорегионов многомерно. Во-первых, это поиск эффективного типа развития с опорой на собственные ресурсы. Во-вторых, повышение четкости федеральных инфраструктурных программ, их приоритетов и сроков. В-третьих, уменьшение избыточной конкуренции между регионами. В-четвертых, выявление основных препятствий для развития, оценка потребности в ресурсах и поиск компенсирующих шагов в финансовой или миграционной (тарифной) политике. В-пятых, учет особого пограничного фактора (речь идет о примерно шести парах регионов внутри страны и соседних за границей). В-шестых, реализация крупных межрегиональных проектов, способствующих развитию нескольких регионов.

Новые ресурсные проекты могут быть эффективными только при соблюдении ряда условий. Они должны формироваться по инициативе и в увязке со стратегиями российского бизнеса, а не под лоббистским давлением региональных властей. Инвестиции государства следует направлять лишь на развитие необходимой для бизнеса инфраструктуры. Участие государства в создании новых сырьевых зон роста должно носить выборочный и обоснованный характер, чтобы избежать неэффективного использования бюджетных ресурсов¹².

В данном контексте важно определить субъекта регионального стратегического планирования. В конечном счете развитие регионов зависит от долгосрочных решений местных компаний, крупных финансово-промышленных групп, региональных и федеральных властей. Ключевым вопросом оказывается координация стратегий компаний и органов власти всех уровней. Отсутствие достоверной информации о намерениях федерального центра и крупных компаний означает, что действия среднего бизнеса и региональных властей станут менее эффективными.

При разработке долгосрочной программы развития страны, направлений федеральной инвестиционной политики, регионального развития необходимо учитывать цели макрорегионов. Тогда у крупного бизнеса (в том числе иностранного) и региональных властей появятся ориентиры, в рамках которых они могли бы более эффективно участ-

¹² См.: *Зубаревич Н. В.* Указ. соч.

воват в государственно-частном партнерстве. Требуется координация деятельности ведущих министерств, регионов и компаний для согласования программ, дающих стимул к региональному развитию.

Финансирование крупных региональных программ во всем мире представляет собой сложный процесс. Наибольшие трудности возникают на этапах формирования концепции и объединения участников вокруг нее — требуются доверие к программе, а также финансирование стартовых инфраструктурных проектов. В первом случае необходимо объединение усилий региональных, федеральных властей и компаний, а во втором — выделение федеральных средств на некоммерческие элементы развития наряду с выпуском (облигационных) региональных займов на окупаемую часть проектов, встраивание в программы развития планов крупного бизнеса в увязке с его социальными и экологическими обязательствами.

Важнейшую роль здесь играют институциональные факторы: выполнение обязательств; низкие административные барьеры; устойчивость той коалиции интересов, которая поддерживает данную программу. Координация действий всех заинтересованных сторон призвана повысить эффективность использования ресурсов, конкурентоспособность российских макрорегионов относительно прилегающих зарубежных стран в сопоставимых сферах экономической активности.

Возможные сценарии развития региональной политики

Успешность той или иной парадигмы регионального развития будет в первую очередь определяться общим направлением институциональных преобразований в стране в целом, а также формированием адекватных стимулов и механизмов регионального развития.

Стратегия «Инерция — Мобилизация»

В этой стратегии перераспределительные механизмы проводимой региональной политики дополняются «точечными» мерами. Развитие регионов будет по-прежнему опираться на имеющиеся преимущества, роль федерального центра частично балансируется региональными игроками и крупным бизнесом. Однако сложившиеся на данный момент реальные центры роста в регионах могут игнорироваться в пользу приоритетных проектов государства. Более того, крупный бизнес нередко будет вынужден выступать проводником его решений. Возможен резкий разрыв в темпах роста средних промышленных регионов: приоритетные регионы будут развиваться ускоренно, а остальные — поставлять им кадры и ресурсы.

Уменьшится роль территорий в проведении осмысленных экономических преобразований. Благополучие бедных регионов будет целиком зависеть от трансфертов из федерального центра. Средние регионы продолжат расти умеренными темпами, но развитие слабых стагнирует. Экономический рост сдерживается нехваткой адекватной

инфраструктуры и противоречивостью мер государственной политики. Модернизация и инновационное развитие осуществляются медленно.

При этой стратегии вероятны следующие угрозы: волюнтаристское определение зон приоритетного развития федеральными властями (неэффективное использование бюджетных ресурсов); ужесточение миграционной политики (острый дефицит трудовых ресурсов в зонах роста, кроме московской агломерации и ведущих нефтегазодобывающих регионов); расселение мигрантов на дальних и депрессивных периферийных территориях (волна повторных миграций в более привлекательные регионы); ограничение мобильности населения республик Северного Кавказа (волна миграций в новые точки роста на русском юге); проведение политики массированного освоения восточных регионов (неэффективное использование ресурсов и последующие проблемы содержания новых поселений); отсутствие четкой политики регулирования миграций из Китая и стран СНГ (возникновение этнических поселений-гетто и территорий вне контроля российских властей).

Стратегия «Модернизация»

При выборе этой стратегии региональная политика становится одним из ключевых элементов экономических преобразований. Федеральный центр учитывает региональную компоненту при разработке всех элементов экономической политики. С участием регионов принимаются проекты обновления инфраструктуры, необходимые для регионального развития.

Создаются механизмы обсуждения планируемых действий с основными региональными игроками. В целом их роль существенно возрастает: на смену прямым механизмам федерального вмешательства постепенно приходит создание стимулов для регионов. Это касается, в частности, перераспределения бюджетных средств, которое становится инструментом стимулирования развития. Происходят серьезные изменения в институтах отношений между центром и регионами; модернизируются механизмы, которыми располагает регион для содействия развитию на своей территории — центры полномочий и ответственности максимально сближаются.

В результате роль федерального центра сводится к инфраструктурной и институциональной модернизации, а у регионов возникают стимулы и инструменты для развития. Экономический рост опирается не на директивы федеральной власти, а на сложившиеся под влиянием трансформации сравнительные преимущества территорий. Регионы и местный бизнес максимально эффективно используют свои ресурсы, а не лоббируют их перераспределение из центра.

В итоге *столицы* приближаются по уровню развития к столицам ведущих стран и решают проблемы качества жизни и инфраструктуры. *Экспортёры сырья* пытаются максимизировать доходы от компаний-добытчиков, поддержать нормальные условия жизни в регионе, решить экологические и инфраструктурные проблемы и развивать несырьевые отрасли. *Развитые регионы* сохраняют человеческий капитал, обеспе-

чивают ему новое применение и переходят из состояния сверхиндустриализации — наследия советской системы — в постиндустриальное общество. *Прибрежные средние регионы* начинают догонять развитые, опираясь на свои преимущества. *Бедные регионы* постепенно возрождаются и пытаются использовать существующий потенциал.

Назовем ряд последствий реализации стратегии «Модернизация»: опора на естественные преимущества развития регионов повысит эффективность всей российской экономики; появление региональных и локальных зон экономического роста будет способствовать укреплению целостности страны; ускорится процесс экономического развития и модернизации институтов в относительно сильных регионах Приволжско-Уральского региона; поддержка естественно формирующейся зоны роста на юге России ослабит негативное воздействие этнополитической напряженности; приоритетная помощь развитию крупных городов и портовых зон на Дальнем Востоке позволит сохранить опорные точки расселения и экономического контроля над слабозаселенной территорией в условиях ограниченных финансовых ресурсов; поддержка городов — центров роста создаст опорный каркас расселения и экономической активности.

* * *

После периода экономического подъема в отсутствие региональной политики важно правильно ее сформулировать. Она должна быть тесно увязана с основными инфраструктурными проектами федерального правительства и крупных компаний и базироваться на выявлении сложившихся и объективных процессов перемещения труда и капитала в России. С точки зрения модернизации страны эффективная региональная политика имеет первостепенное значение. В данной связи целесообразна разработка стратегий развития макрорегионов, что обеспечит сохранение и укрепление целостности государства. Необходимо учитывать, что изменения спроса и цен в условиях мировой конкуренции, реализации федеральных проектов и проектов крупных компаний будут оказывать большое влияние на региональное развитие как на уровне макрорегионов, так и внутри них. С учетом этого надо повысить предсказуемость действий крупных игроков.