

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ В КОНТЕКСТЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

У российской региональной политики, под которой мы понимаем целенаправленное избирательное воздействие федеральных органов власти на социально-экономическое развитие отдельных территорий, очень непростая судьба. Фактически это направление государственного регулирования экономики за 20 с лишним лет, прошедших с начала рыночных реформ, так и не сформировалось. Зарубежные и российские учёные сходятся во мнении (Артоболевский, 2008), что о существовании региональной политики можно говорить только в том случае, если существуют три условия: осознанное и сформулированное видение целей регионального развития страны (в виде общих целей, стратегических планов); органы власти, несущие ответственность за изменение пропорций территориального развития; специальные инструменты, нацеленные на подъём проблемных территорий.

Так вот: в России цели региональной политики до сих пор сколько-нибудь внятно не определены, её нормативно-правовая база практически отсутствует. Формально до сих пор действуют президентский указ 1996 г. «Об основах региональной политики в Российской Федерации» и утверждённая федеральным правительством в ноябре 2008 г. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. (Стратегии-2020) с разделом по региональному развитию. Однако сформулированные в них положения не только аморфны, но и противоречивы¹.

Что касается ответственных за региональную политику органов власти, то осенью 2014 г. после 10 лет своего существования было ликвидировано Министерство регионального развития РФ, а основные его полномочия переданы Министерству экономического развития РФ. Ликвидация профильного министерства сама по себе свидетельствует о неуверенности федеральных властей в необходимости

¹ Детально формирование нормативно-правовой базы региональной политики, а также ряда других её элементов с начала 1990-х годов и до 2013 г. мы рассматривали ранее (Кузнецова, 2013).

целостной системы региональной политики. Вместе с тем продолжают работать структуры, отвечающие за социально-экономическое развитие отдельных территорий, хотя состав этих структур регулярно меняется. Так, продолжают своё существование министерства по развитию Дальнего Востока и по делам Северного Кавказа, год с небольшим просуществовало министерство по делам Крыма. Действуют правительственные комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона, Северо-Кавказского федерального округа, Калининградской области, Республики Крым и г. Севастополя. Таким образом, полностью региональная проблематика из деятельности федеральных властей не исключена.

Аналогичная ситуация и с инструментами подъёма проблемных территорий. Они существуют в России в виде федеральных целевых программ, федеральной поддержки отдельных моногородов и др., но целостной системы нет. Все инструменты поддержки территорий разрознены, часто находятся в ведении разных федеральных министерств или даже департаментов в рамках одного министерства. И, главное, федеральные средства по регионам распределяются совершенно стихийно.

Таким образом, получив полномочия по выработке и реализации государственной политики в сфере социально-экономического развития регионов и муниципалитетов, Минэкономразвития России столкнулось с необходимостью фактически заново формировать идеологию и нормативно-правовую базу федеральной региональной политики. Первым и важным шагом в этой работе стала подготовка министерством к апрелю 2015 г. проекта Указа Президента РФ «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации». На момент написания этой статьи шло обсуждение данного документа (причём уже многомесячное), который, не исключено, вообще не будет подписан (к слову, в 2000-е годы на протяжении многих лет Государственная дума пыталась принять одноимённый федеральный закон, но в конечном итоге от этой идеи отказались). Но какой бы ни была дальнейшая судьба подготовленного проекта президентского указа, он в любом случае отражает позицию федерального министерства, ответственного за региональную политику, и заставляет вновь поднять вопрос о корректности этой позиции (тем более что её можно встретить и в экспертном сообществе).

Сокращение межрегиональных различий или сбалансированное развитие?

Ключевой вопрос региональной политики, как мы уже отметили, – формулировка её цели. В названном проекте президентского указа заявлено, что «основная цель государственной политики регионального развития Российской Федерации – обеспечение устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации через максимально полное раскрытие потенциала саморазвития регионов и городов, создание комфортной среды жизнедеятельности граждан». Обратим внимание, что речь идёт о *государственной*, а не *федеральной* политике регионального развития, т.е. чёткое разграничение ответственности за социально-экономическое развитие регионов между федеральными и региональными властями не предусматривается. Кроме того, как видим, сокращение межрегиональных диспропорций в качестве цели государственной политики регионального развития не декларируется. Более того, отказ от подобного рода цели ясно следует из так называемых главных целей этой политики в отдельных сферах. Предполагается только снижение диспропорций в уровне и качестве жизни граждан России, проживающих в различных регионах, а также обеспечение единых стандартов предоставления социальных услуг, равной социальной защиты, гарантированных Российской Конституцией социальных прав граждан независимо от экономических возможностей регионов. Это в сфере социального развития. А вот в сфере экономического развития предполагается формирование научной и образовательной инфраструктуры, развитие региональных элементов национальной инновационной системы, совершенствование федеративных отношений и повышение эффективности деятельности региональных и муниципальных властей.

Таким образом, на современном этапе становления федеральной региональной политики признаётся необходимость снижения (сокращения) диспропорций в уровне развития социальной сферы регионов, но не в уровне их экономического развития. В экономической сфере цели региональной политики связываются с устойчивым развитием, раскрытием потенциала регионов. Ранее в Стратегии-2020 говорилось о сбалансированном развитии, повышении конкурентоспособности регионов. Иначе говоря, делается довольно традиционное противопоставление между социальными и экономическими целями региональной политики, причём довольно типичное не только для официальных

документов, но и для научных публикаций (Смирнягин, 1989; Зубаревич, 2012). Принято считать, что сокращение диспропорций в социально-экономическом развитии территорий и максимизация темпов экономического роста в стране – это две противоречащие друг другу цели. Объясняют это тем, что сокращение межрегиональных различий требует перераспределения средств от динамично развивающихся территорий в пользу проблемных, и в результате деньги используются не там, где они могут дать максимальную отдачу. И именно поэтому предлагают отказываться от сокращения межрегиональных различий в уровне экономического развития регионов и ограничивать цели и задачи региональной политики только социальными вопросами.

Ниже мы покажем, что, во-первых, несмотря на формальное соответствие подобного подхода современным формулировкам целей региональной политики в экономически развитых странах (Regional Development..., 2012), стоит за этими формулировками гораздо более глубокий смысл. И реального отказа от экономических целей региональной политики в экономически развитых странах нет. Во-вторых, в современных исследованиях (прежде всего зарубежных) можно найти немало аргументов в пользу того, что на самом деле очевидного противоречия между социальными и экономическими целями региональной политики нет. И сокращение межрегиональных диспропорций важно не только с точки зрения решения социальных задач, но и с точки зрения максимизации темпов экономического роста в стране.

Итак, если вникнуть в суть проводимой в экономически развитых странах региональной политики (особенно в европейских странах, где государственная поддержка регионов получила наибольшее развитие²), то станет ясно, что устойчивое или сбалансированное развитие, повышение конкурентоспособности регионов и сокращение межрегиональных различий в уровне социально-экономического развития – отнюдь не противоречащие друг другу цели. Просто речь идёт о разных аспектах региональной политики. Дело в том, что для экономически развитых стран сокращение межрегиональных различий по уровню развития экономики и социальной сферы – уже давно настолько очевидная конечная цель региональной политики, что она вообще не требует обсуждения. Вопрос (и вопрос дискуссионный) в том, как эту

² Подробно европейский опыт региональной политики был рассмотрен в одной из публикаций ИМЭМО РАН (Региональная..., 2009), да и в целом зарубежному опыту посвящено множество публикаций – как экономикогеографов, так и экономистов, причём написанных в самые разные годы (в том числе – Гладкий, Чистобаев, 1998; Региональная..., 2015).

конечную цель достигать. А в этом случае возможны принципиально разные подходы. Первый – пытаться способствовать тому, чтобы отстающие в своём экономическом развитии регионы пошли по той же траектории развития, по которой прошли нынешние экономически развитые территории, только ускоренными темпами, дабы сократить отставание от экономических лидеров. И именно такая модель региональной политики имела в виду, когда сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов было официальной целью региональной политики. Другой подход к экономическому подъёму проблемных территорий – поиск для каждого из них своего пути развития, отвечающего конкурентным преимуществам и недостаткам данного конкретного региона (например, не стоит пытаться развивать высокотехнологические производства там, где нет соответствующей научно-образовательной базы, а стоит использовать их экологическую чистоту для развития туризма). И, чтобы подчеркнуть этот переход в моделях региональной политики, стали говорить о сбалансированном развитии регионов, а потом и о повышении их конкурентоспособности.

Что означает непротиворечивость сокращения различий в уровне социально-экономического развития регионов и сбалансированного регионального развития на практике? Она означает, что средства региональной политики продолжают выделяться преимущественно самым проблемным территориям, относимым к таковым на основе формализованных подходов. К примеру, в рамках наднациональной политики ЕС на протяжении уже многих лет для выделения поддерживаемых регионов используется показатель ВВП на душу населения с учётом паритетов покупательной способности валют, хотя формальные цели этой политики уже неоднократно менялись (Региональная политика..., 2015). Разными могут быть и направления использования получаемых регионами средств по линии региональной политики, и направления эти определяются как раз исходя из специфики территорий. Отсюда и практически повсеместная децентрализация принятия решений в рамках региональной политики, когда разработка программ развития территорий и другие аналогичные полномочия передаются властям на местах: снизу часто гораздо лучше видно, что именно нужно региону для экономического прорыва, нежели сверху.

Почему для России важно понимание того, что сокращение различий в уровне социально-экономического развития как конечная цель региональной политики не утратила своей актуальности? Потому что в противном случае будет сохраняться нынешняя российская ситуация, когда

средства федерального бюджета в рамках действующих инструментов поддержки регионального развития выделяются не самым проблемным территориям, а стихийно. Без чёткой постановки цели сокращения различий, без формализованных подходов к выделению поддерживаемых за счёт средств федерального бюджета территорий добиться прозрачности распределения федеральных средств по регионам будет невозможно.

Примеров стихийного распределения федеральных средств в рамках существующих инструментов поддержки регионального развития можно приводить множество. Один из них – федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов, первые из которых появились ещё в первой половине 1990-х годов, и которые вплоть до настоящего времени продолжают оставаться основным каналом федерального инвестирования в регионах. В 2015 г. в соответствии с законом о федеральном бюджете продолжилось финансирование программ социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона, Курильских островов Сахалинской области, Калининградской области, Республики Ингушетия, программы «Юг России». Такой набор региональных программ понять можно: восток страны и Северный Кавказ – два самых проблемных российских макрорегиона, а Курилы и Калининградская область имеют особое геополитическое и геостратегическое значение. Правда, распределение денег по программам никак не обосновывается. Более того, с 2016 г. к этим программам добавится ещё одна – развития Республики Карелия, которая, как известно, не отличается ни самыми низкими показателями социально-экономического развития, ни особым географическим положением (островным или изолированным от других российских регионов). Можно также вспомнить, что в 2000-е годы львиная доля федеральных средств на поддержку регионов шла на финансирование федеральных целевых программ социально-экономического развития республик Татарстан и Башкортостан (Кузнецова, 2013).

Противоречат ли социальная справедливость и экономическая эффективность друг другу?

Разделение социальных и экономических целей региональной политики возникло не случайно. Во-первых, как мы уже подчёркивали, достижение социальной (территориальной) справедливости (под которой понимается сокращение межрегиональных диспропорций) и экономи-

ческой эффективности (максимальных темпов экономического роста в стране в целом) считаются противоречащими друг другу целями, т.е. чем больше средств перераспределяется в пользу проблемных регионов, тем ниже темпы экономического роста в стране, и наоборот.

Во-вторых, вопрос о соотношении социальных и экономических целей государственной поддержки регионального развития возникает ещё и потому, что в большинстве стран мира региональная политика зародилась как ответ на острые социальные или, более широко, социально-политические проблемы, а отнюдь не в результате экономических обоснований. В США такими проблемами были последствия Великой депрессии, в Европе – послевоенная разруха, а позже, в Италии, и сложная социально-политическая обстановка на юге страны. Социальные и политические волнения, вызванные бедностью на северо-востоке страны, привели к появлению региональной политики в Бразилии (Regional Problems..., 2013). Чуть ли не единственным обсуждаемым примером страны, где региональная политика появилась как источник поиска новых точек роста, служит Южная Корея (Industrial..., 2012).

В России все предпринимавшиеся попытки заниматься региональной политикой также были в основном связаны именно с социально-политическими вопросами. В 1990-е годы реально решаемой задачей ответственного за региональную проблематику федерального министерства была подготовка договоров о разграничении полномочий и предметов ведения. С середины 2000-х годов попытки решить социально-экономические проблемы Северного Кавказа стали ответом на проявления терроризма. Интерес к Дальнему Востоку во многом связан с массовым миграционным оттоком населения и так называемой «китайской угрозой». Объектами региональной политики, как мы уже говорили, стали Калининградская область и Курильские острова в силу особого геополитического статуса этих территорий. Не будет преувеличением сказать, что и активная федеральная поддержка Крыма в первую очередь обусловлена социально-политическими, и не экономическими мотивами (хотя последние тоже, безусловно, присутствуют).

Но противоречат ли на самом деле социальная справедливость и экономическая эффективность друг другу, и есть ли экономический смысл в сокращении межрегиональных диспропорций именно в уровне экономического развития? В последнее время появляется всё больше исследований, в которых обосновываются экономические мотивы региональной политики.

Прежде всего, невозможно добиться сокращения различий в уровне и качестве жизни населения без сокращения различий в уровне экономического развития. Уровень жизни во многом зависит от уровня доходов граждан, который может быть высоким только при наличии высокооплачиваемых рабочих мест и отсутствии массовой безработицы (пособие по безработице априори не может быть выше нормальной зарплаты). Наличие денег в региональных и местных бюджетах для строительства и содержания объектов социальной сферы зависит опять-таки от состояния экономики (между налоговыми поступлениями и валовым региональным продуктом существует очевидная зависимость). Таким образом, сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения требует либо экономического развития проблемных регионов, либо бесконечного перераспределения средств от благополучных регионов к неблагополучным. А последнее несовместимо с экономической эффективностью: у зарабатывающих деньги регионов они отнимаются, что создаёт антистимулы для дальнейшего их развития. Более того, стандарты жизни не могут стоять на месте, население со временем предъявляет всё более высокие требования к условиям жизни, следовательно, масштабы перераспределения бюджетных денег будут становиться всё более значимыми.

Фактически в рамках региональной политики федеральные чиновники стоят перед выбором: давать ли регионам «рыбу» или «удочку для ловли рыбы» (деньги на текущее выживание или на развитие, которое позволит самим зарабатывать). Конечно, бывают ситуации, когда у отдельных населённых пунктов вообще нет перспектив экономического развития, и дешевле населённый пункт закрыть, оплатив переезд всего населения в другую местность, но таких ситуаций на самом деле не так уж много.

Если вопрос о том, что эффективнее – поддерживать отдельные территории или создать условия для их саморазвития – неоднозначный, требующий в каждом конкретном случае расчётов и обоснований, то другой вопрос социальной политики более очевиден. Качество жизни – это не только уровень доходов населения или даже состояния социальной инфраструктуры региона/муниципалитета, но и возможность самореализации в профессиональной деятельности. Такая самореализация возможна только при достаточном уровне развития экономики.

С необходимостью обеспечения высокого качества населения связаны и другие аргументы в пользу более равномерного распределения

экономической активности по территории страны. Разрыв в уровне экономического развития регионов сопряжён с существенными различиями в показателях безработицы, заработной платы между неблагоприятными и благополучными территориями, и в результате возникают массовые миграционные потоки из первых во вторые. Масштабная миграция отнюдь не способствует повышению качества жизни: разрываются социальные связи, ухудшаются жилищные условия, появляется транспортная усталость в крупнейших агломерациях. Кроме того, высокое качество жизни невозможно без здоровой экологической обстановки, которая несовместима с чрезмерной территориальной концентрацией населения и экономической активности.

Можно сказать, уже признанным аргументом в пользу проведения региональной политики служит необходимость решения крайне важной для обеспечения экономического роста проблемы трудовых ресурсов. Появление новых предприятий в динамично развивающихся точках роста нередко сдерживается дефицитом рабочих рук, тогда как остаётся множество населённых пунктов, где вообще крайне сложно найти достойно оплачиваемую работу (особенно в малых городах и периферийной сельской местности). Территориальная разобщённость рабочих мест и рабочих рук вносит свой вклад и в выживаемость неэффективных предприятий. Когда такое предприятие выступает единственным основным источником рабочих мест в населённом пункте, то люди продолжают работать на этом предприятии, поскольку альтернативной занятости всё равно нет. Региональные и местные власти вынужденно оказываются заинтересованными в сохранении такого предприятия, поскольку оно даёт хоть какие-то рабочие места (низкооплачиваемые рабочие места всё же лучше безработицы).

Решать проблему территориальной разобщённости рабочих мест и рабочих рук можно двумя способами: или привлечением инвесторов в проблемные регионы, или созданием условий для переезда населения в точки роста. В последнее время в России большое внимание уделяется миграции, в названном проекте президентского указа речь идёт и об оптимизации миграционных процессов, и о совершенствовании механизмов регулирования трудовой миграции. В ряде случаев миграция населения действительно, неизбежна, но очень важно помнить о негативных её последствиях. К сказанному выше стоит добавить, что в более благополучные территории мигрирует более молодое, образованное, социально активное население (которое может и хочет

найти работу на новом месте), в результате чего структура населения депопулирующих регионов заметно ухудшается. Происходит старение населения, снижение его образовательного уровня, повышается доля лиц, страдающих алкоголизмом и т.д.³ В результате формируется замкнутый круг: низкий уровень развития экономики и качества жизни – миграционный отток – ухудшение структуры населения и, как результат, снижение инвестиционной привлекательности территории – еще большее отставание по уровню социально-экономического развития. А центральному правительству начинают требоваться всё большие средства для поддержания в экономически отсталых регионах приемлемого уровня и качества жизни населения, что увеличивает масштабы перераспределяемых средств между благополучными и неблагополучными территориями. А о последствиях последнего мы уже сказали.

Возникает и другой важный вопрос – как концентрация населения и экономической активности в точках роста влияет на темпы экономического роста в стране в целом. Есть известные работы, основывающиеся на новой экономической географии П. Кругмана и ряде других теорий, в которых утверждается, что концентрация и возрастающая плотность обеспечивают экономический рост (Reshaping..., 2009). Однако к настоящему времени появились исследования, в которых показывается, что чрезмерная концентрация, напротив, негативно влияет на общеэкономический рост. В одной из таких работ в результате анализа статистических данных по 105 странам мира было выявлено, что, если страна достигает уровня ВВП на душу населения в 10 тыс. долларов США (в ценах 2006 г.), увеличение уровня городской концентрации негативно сказывается на темпах общенационального экономического роста (Brühlhart et al., 2009). Без строгих доказательств можно сказать, что применительно к России этот вывод вполне работает: Россия превысила порог душевого ВВП в 10 тыс. долларов США сначала в 2008 г., а потом уже стабильно с 2010 г. И именно к 2010 г. в Москве накопились такие проблемы, которые потребовали отставки прежнего мэра столицы.

Вред чрезмерной концентрации можно объяснить и теоретически. Агломерационные процессы имеют негативные экстерналии в виде роста арендной платы, цен на землю, экологического загрязнения, времени на перемещение в пределах агломерации. В конечном итоге наступает на-

³ Последствия оттока населения из периферийных районов, равно как и проблемы сельской местности в целом подробно рассматриваются в работах Т.Г. Нефедовой (например, 2008).

существование, когда инвесторы перестают приходить в чрезмерно развитые агломерации. А в такой ситуации у инвесторов два варианта действий: или инвестировать в менее развитые регионы, или, если в них нет необходимых условий для вложения средств, инвестировать в другие страны, тем самым способствуя снижению темпов экономического роста страны. Гипертрофированный рост городов приводит и к чрезмерным затратам на решение возникающих в них проблем, прежде всего транспортной (и в этом случае Москва опять-таки служит очень наглядной иллюстрацией).

Как мы уже отметили, обеспечить сокращение различий в уровне социального развития территорий практически нереально без сокращения различий в уровне их экономического развития, а острота межрегиональных диспропорций в той или иной степени связана с социально-политической стабильностью в стране. При этом нельзя недооценивать роль последней в достижении высоких темпов экономического роста в стране в целом. Обычно достижение социальной стабильности рассматривается с точки зрения предотвращения возникновения острых проблем в стране вроде терроризма, отделения регионов, радикальной смены власти. Но социальная стабильность важна и для нормального течения процессов сбережения и инвестирования. Население, предпринимательское сообщество должны быть уверены в стабильном развитии страны, в противном случае будет возникать неизбежное стремление вывести деньги за рубеж.

Таким образом, сокращение различий в уровне не только социального, но и экономического развития регионов – неизбежная цель федеральной региональной политики. Другое дело, что под сближением уровней социально-экономического развития регионов не надо понимать сближение структуры их экономики или, более широко, моделей экономического развития.

Можно ли оценить эффективность региональной политики?

Дискуссия вокруг целей региональной политики связана не только с рассмотренной выше противоречивостью теоретических взглядов на закономерности регионального развития, но и с невозможностью оценки эффективности региональной политики. Ведь если региональная политика эффективна, то её стоит проводить, если нет – незачем зря тратить на неё бюджетные средства. Как уже подчёркивалось, цель региональной политики (явно или неявно выраженная) – сокращение различий в уров-

Таблица. Динамика ВВП по восточногерманским землям

Земля	Среднегодовые темпы роста ВВП, %			Номинальный ВВП на душу населения, % от западногерманского				
	1991–1995 гг.	1995–2000 гг.	2000–2008 гг.	1991 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.
Бранденбург	10,3	2,8	0,9	34,8	61,7	64,2	66,2	68,8
Мекленбург-Передняя Померания	10,3	1,6	1,3	33,9	61,4	62,5	64,9	67,2
Саксония	10,7	1,3	1,8	34,5	62,7	63,2	69,1	70,7
Саксония-Анхальт	9,5	1,8	1,0	32,4	57,6	61,0	65,9	68,8
Тюрингия	11,7	2,7	1,4	30,1	57,2	61,7	66,2	68,8
Восточная Германия	10,5	2,0	1,4	33,3	60,4	62,6	66,9	69,2
Западная Германия	0,5	2,1	1,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: (Kloß et al., 2012).

не социально-экономического развития регионов, обычно измеряемое с помощью валового регионального продукта на душу населения. Поэтому первый напрашивающийся вывод – если в ходе реализации региональной политики происходит сокращение межрегиональных различий по ВРП на душу населения, то региональная политика эффективна, и её стоит проводить и дальше. Если же различия по ВРП на душу населения не сокращаются, значит, смысла в региональной политике нет. На самом деле делать столь однозначные выводы некорректно.

Так, если межрегиональные различия на самом деле сокращаются, то всегда возникает вопрос – а заслуга ли это региональной политики? Самый наглядный пример – ситуация в восточных землях Германии. Известно, что кардинальный сдвиг в сближении восточных и западных земель по уровню их экономического развития произошёл в первые годы после объединения Германии (таблица). Именно в 1990–1994 гг. действовал фонд для поддержки восточных земель «Немецкое единство» (Deutsche Einheit), реализовывались другие специальные меры федеральной поддержки новых земель. Но в эти же годы происходила основная трансформация условий хозяйствования в новых землях – распространение на них западногерманских институтов, включение в общеевропейский рынок и т.д. (подробнее об этих процессах см.: Тоганова, 2013). Поэтому сказать однозначно, в какой степени сближение уровней социально-экономического развития западных и восточных земель обусловлено успехами германской и/или общеевропейской региональной политики – невозможно.

Если же, несмотря на реализацию мер государственной поддержки наиболее проблемных территорий, различия между регионами не со-

кращаются, то вполне можно говорить, что региональная политика не позволяет достичь тех целей, которые перед ней ставились, но нельзя утверждать, что такая политика вообще не нужна. Для подобного вывода нужно ещё доказать, что если бы региональная политика не осуществлялась, то ситуация не была бы ещё хуже. На практике чаще всего приходится сталкиваться с тем, что в поддерживаемых государством регионах идёт экономический рост (приходят инвесторы, создаются новые рабочие места, растут заработная плата, налоговые поступления и д.п.), т.е. оказываемая поддержка не бессмысленна. Однако сокращения отставания проблемных регионов от благополучных добиться не удаётся⁴.

Таким образом, о целесообразности региональной политики невозможно однозначно говорить ни при конвергенции, ни при дивергенции регионов.

Результативность региональной политики можно было бы оценивать по соотношению достигнутых и запланированных показателей. Однако подобного рода оценки сильно зависят от качества планирования или прогнозирования. Наглядной иллюстрацией такой зависимости служит сложившаяся в России практика оценки эффективности особых экономических зон⁵ (ОЭЗ). Планово-прогнозные показатели деятельности отдельных ОЭЗ оказываются слабо обоснованными, в результате получаемые результаты оценки явно расходятся с общепринятыми представлениями о том, какие ОЭЗ более успешны, а какие – нет. Причём на этапе принятия решения о создании ОЭЗ региональные власти оказываются заинтересованными в завышении показателей (чтобы добиться федерального решения о создании ОЭЗ), а при оценке эффективности ОЭЗ – в занижении показателей.

При оценке региональной политики приходится сталкиваться ещё с целым рядом проблем. Так, очень важно представлять, на что именно направлялись средства – на решение социальных задач (сокращение различий в уровне доходов населения и/или региональных бюджетов ради решения социальных задач) или на создание долгосрочных условий для экономического развития территорий (путём реализации мер по привлечению инвесторов). В России нередки ситуации, когда сначала федеральные средства проблемным регионам выделяются на

⁴ В своё время мы показывали такую ситуации на примере той же Германии, но только в рамках региональной политики в границах её западных земель (Кузнецова, 1995).

⁵ В настоящее время действует Постановление Правительства РФ от 10 июня 2013 г. № 491 «Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон», до этого существовали его аналоги.

финансирование только текущих расходов (выплату заработной платы врачам и учителям, содержание школьных и больничных зданий), а потом говорят о том, что такая поддержка была неэффективной, поскольку в поддерживавшихся регионах не появились новые рабочие места в промышленности. В качестве примера можно привести Концепцию Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации – документ, который разработало Министерство регионального развития РФ в первые месяцы после своего создания. В этом же документе был продекларирован отказ от необходимости сокращения различий в уровне социально-экономического развития регионов. Неудивительно, что подобного рода стратегия (или её концепция) так и не была одобрена в качестве нормативно-правового акта.

Оценка региональной политики затрудняется также тем, что её бюджет составляет, как правило, небольшую часть всех расходов центрального правительства. И очень часто в рамках других направлений социально-экономической политики государства деньги идут вовсе не самым неблагополучным территориям. Причём проблема координации региональной и других политик столь сложна, что её обсуждают даже в тех странах, где накоплен богатый опыт реализации региональной политики (Regional Development..., 2010). В России эта проблема усугубляется ещё и отсутствием пригодной для анализа статистики. Казалось бы, есть данные Росстата по инвестициям в основной капитал в разрезе субъектов Федерации за счёт средств федерального бюджета. Однако в этих данных отражаются только те средства, которые идут из федерального бюджета в объекты федеральной собственности в регионах, да и то без субъектов малого предпринимательства и без инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами (в результате по регионам «не распределяется» 20–25% федеральных инвестиций).

Кроме того, есть ещё два значимых канала федерального инвестирования в регионах, которые в данных Росстата вообще не отражаются. Первый – большая часть субсидий бюджетам субъектов Федерации. Это федеральные средства, которые идут в строительство объектов региональной и муниципальной собственности (напрямую из федерального бюджета финансирование таких объектов запрещено Бюджетным кодексом РФ). При этом, к сожалению, бюджетная статистика не позволяет чётко разделить субсидии, средства по которым выделяются на текущие и инвестиционные цели. Второй канал – это перечисления из федерального бюджета государственным корпора-

циям и компаниям. К числу таковых относятся часто обсуждаемые в рамках региональной проблематики ОАО «Особые экономические зоны», Госкорпорация «Олимпстрой», ОАО «Российские железные дороги» и целый ряд других. Конечно, никакой сводной отчётности по этому направлению федерального инвестирования в регионах не существует (подробнее см. Региональная политика..., 2015).

Наряду с количественным анализом при оценке региональной политики важно ещё проводить и качественный анализ происходящих в экономике проблемных регионов изменений. В Латинской Америке, например, столкнулись с тем, что при формальном сближении регионов отдельных стран по уровню их социально-экономического развития, измеряемого по душевому ВВП, качественных сдвигов в сокращении межрегиональных различий не происходит. За пределами метрополитенских ареалов высокие темпы экономического роста имеют место в основном в сырьевых регионах, где этот рост связан с эксплуатацией и экспортом природных ресурсов. Зачастую в таких регионах низка численность населения, и показатели ВВП на душу населения получаются, в результате, высокими (Regional Problems..., 2013).

Кроме того, важно, чтобы конвергенция регионов не носила временного характера (т.е. чтобы тренд на сокращение межрегиональных различий был долгосрочным), чтобы она шла приемлемыми для государства темпами. Возникают и сугубо географические проблемы – оценки конвергенции регионов сильно зависят от того, как проведены их границы. Важна степень дробности сетки территориальных единиц, по которой проводится анализ: при более дробной сетке больше контрасты в показателях (например, в Польше «сократили» межрегиональные различия в результате формирования новой сетки укрупнённых воеводств, отвечающих стандартам ЕС). Важно и то, как соотносятся административные границы регионов и фактические границы городских агломераций. Если административные границы отделяют пригороды агломерации от её ядра, то формально сближение регионов по уровню социально-экономического развития может происходить при дальнейшем разрастании крупнейших городов (т.е. при увеличивающейся концентрации населения и экономической активности). Эту проблему можно хорошо проиллюстрировать на латиноамериканских примерах: например, Мехико в Мексике и Богота в Колумбии фактически больше своих административных границ (Региональная политика..., 2015).

Подытоживая всё сказанное, отметим, что зарубежный опыт при всей его полезности, конечно, не даёт ответов на все вопросы, которые стоят перед региональной политикой в России. Ещё сохраняется немалое число спорных и дискуссионных моментов: неоднозначно интерпретируется смысл целей региональной политики в экономически развитых странах; пока не получила большого распространения идея о том, что между достижением социальной (территориальной) справедливости и экономической эффективности нет очевидного противоречия; напротив, сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов может вносить свой вклад в ускорение темпов экономического роста в стране; невозможно проводить однозначные оценки эффективности региональной политики.

Основная же проблема нынешней российской ситуации, как представляется, – довольно закрытый характер деятельности Минэкономразвития России: дискуссия о будущем региональной политики в стране должна стать более широкой и открытой для учёта всего спектра существующих мнений.

Литература

- Артоболевский С.С. Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практического использования // Региональные исследования. 2008. № 3. С. 3–16.
- Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 1998. 659 с.
- Зубаревич Н.В. Тезисы региональной политики: что делать? // Социально-экономическая география. Вест. Ассоциации российских географов-обществоведов. 2012. № 1. С. 71–75.
- Кузнецова О.В. Оценка эффективности государственной региональной политики (на примере Германии) // Вест. Моск. ун-та. Сер. 5. География. 1995. № 2. С. 68–74.
- Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 392 с.
- Кузнецова О.В. Проблемы оценки федеральной инвестиционной политики как фактора регионального развития // Региональные исследования. 2014. № 4. С. 125–133.
- Нефедова Т.Г. Российская периферия как социально-экономический феномен // Региональные исследования. 2008. № 5. С. 14–30.
- Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 137 с.

- Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009. 230 с.
- Смирнягин Л.В. Концепция территориальной справедливости в американской радикальной географии // Вопросы экономической и политической географии зарубежных стран. Вып. 10. 1989. С. 90–104.
- Тоганова Н.В. Адаптация Восточной Германии к рынку (1990–2010). М.: Крафт+, 2013. 192 с.
- Brühlhart M., Sbergami F. Agglomeration and growth: Cross-country evidence // Journ. of Urban Economics. 2009. № 65. P. 48–63.
- Industrial Policy and Territorial Development. Lessons from Korea. OECD, 2012. 153 p.
- Kloß M., Lehmann R., Ragnitz J., Untiedt G. Auswirkungen veränderter Transferzahlungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der ostdeutschen Länder // IFO Dresden Studien. 2012. № 63. 105 S.
- Regional Development Policies in OECD Countries. OECD, 2010. 384 p.
- Regional Problems and Policies in Latin America / J.R. Cuadrado-Roura, P. Aroca (Eds.). Berlin –Heidelberg: Springer-Verlag, 2013. 569 p.
- Reshaping Economic Geography. World Development Report 2009. The World Bank, 2009. 410 p.

O.V. Kuznetsova

CURRENT STAGE OF REGIONAL POLICY IN RUSSIA IN THE CONTEXT OF FOREIGN EXPERIENCE

The legislative base of regional policy in Russia is being reformed actually from the very grounds nowadays. The article analyzes dominating ideas on regional policy goals, shared by Russian federal authorities. These ideas include division of social and economic goals and reduction of interregional disparities only in the social sphere. It is argued that a task to reduce disparities in economic development of regions is no less important. Such a goal has to be formally set for prevention of chaotic distribution of federal funds to regions. It is shown that social and economic targets are not contradictory, but supplementary. Regional policy promotes increase, not decrease of economic efficiency. Negative consequences of migration, excessive concentration of the population and economic activity in growth poles are discussed. Problems of an assessment of regional policy efficiency are analyzed.