

УДК 332.1:330.3

**ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ  
ECONOMICS AND MANAGEMENT**

**ПОЛИТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ МОДЕЛИ  
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В РОССИИ**

**POLITICAL AND ECONOMIC ASPECTS OF BUILDING-UP THE REGIONAL  
DEVELOPMENT MODEL IN RUSSIA**

**К.В. КРИНИЧАНСКИЙ**, доктор экономических наук, профессор кафедры финансов и  
финансового права Южно-Уральского государственного университета (НИУ)  
*e-mail: kkrin@ya.ru*

**Krinichansky K.V.**, doctor of philosophy in economics, professor of the Department of Finance  
and Financial Law, South Ural State University (National Research University)  
*E-mail: kkrin@ya.ru*

**Аннотация**

Работа продолжает начавшуюся в России дискуссию о поиске новой модели роста, актуализированную экономическим кризисом 2008–2009 гг. и его последствиями. Используя методологию теории регулирования и новой политической экономии, автор излагает подходы к дизайну политики регионального развития. В работе делается вывод о размывании принципов солидарности и субсидиарности в региональной политике; предлагается построение двойственной региональной доктрины, основанной на сочетании концепций выравнивания развития регионов и развития «полюсов роста»; обосновывается необходимость реформирования политической модели как условия эффективности политики регионального развития.

**Abstract**

The paper continues the debate that has been started in Russia about finding a new growth model, updated by the economic crisis of 2008-2009 and its consequences. Using the methodology of the theory of regulation and the new political economy, the author sets out the approach to the design of regional development policy. The paper concludes that the erosion of the principles of solidarity and subsidiarity in regional policy, proposes the construction of a dual regional doctrine, based on a combination of balancing regional development and the development of

"growth poles", the necessity of reforming the political model as a condition of the effectiveness of regional development policies.

**Ключевые слова:** *пространственная экономика, региональная политика, федерализм, новая политическая экономия.*

**Keywords:** *spatial economics, regional policy, federalism, the new political economy*

Актуальность совершенствования политики регионального развития в Российской Федерации объясняется в настоящее время необходимостью формирования новой модели роста. Исчерпание старой модели объясняется среди прочего достижением пределов повышения роли государства как источника этой стабильности (в частности, в форме роста бюджетных доходов и расходов), пределов расширения доступа государственных, квазигосударственных и частных фирм к международному рынку капитала, исчерпанием возможности поддержки неэффективных предприятий для предотвращения социальной дестабилизации и пр. Необходима новая модель роста и новые подходы к использованию инструментов, призванных стимулировать экономический рост. В данной работе речь будет идти о подходах и инструментах региональной политики.

**Принципы политики регионального развития и механизмы их реализации** являются руководящими установками, на основе которых выстраиваются механизмы и инструменты политики.

*Принцип солидарности.* Подразумевает оказание помощи более богатыми регионами более бедным. Реализация данного принципа направлена на достижение сбалансированного социально-экономического развития регионов, преодоление дифференциации уровня их развития, усиления внутренней связанности страны, повышении ее конкурентоспособности за счет большей внутренней мобильности факторов и других преимуществ сбалансированного развития. Принцип солидарности в России достигается посредством создания модели межбюджетных отношений, предполагающей высокую концентрацию доходов бюджета в руках центрального правительства и выстраивание механизма трансфертов. В силу несовершенств и издержек такой модели межбюджетных отношений сбалансированное развитие оказывается труднодостижимым ориентиром, масштабы регионального неравенства могут сохраняться или даже возрастать, существенно ослабленными оказываются стимулы для поиска внутренних резервов роста как регионов-реципиентов, так и регионов-доноров.

Такая модель выгодна центральной бюрократии и тесно связанным с ней представителям региональных элит. Она тяготеет к информационной закрытости, в ее условиях оказывается сложно сформировать приемлемую систему оценки эффективности работы органов управления. *Данная модель не когерентна демократическому устройству общества, так как оставляет мало пространства для политической конкуренции, закрепляет суждение об эффективности работы органов управления региона за центральной властью, лишает избирателей права на существенную информацию, размывает понятия меры компетенции и ответственности исполнительного органа.* Политическое соперничество в данных условиях лишается содержания, так как утрачивается возможность ответственно давать предвыборные обещания, на что избиратели реагируют отказом в доверии силе, оппозирующей партии власти и ее представителям.

Иная модель может строиться на основе большей автономности бюджетов регионов, однако она должна учитывать исходное неравенство экономического потенциала и бюджетной обеспеченности регионов, потребность урегулирования вопроса финансирования в регионах сфер, имеющих статус федеральных полномочий. Принцип солидарности здесь может быть обеспечен за счет механизмов формирования целевых трансфертных фондов с более четким определением целей расходования таких фондов, прозрачными процедурами получения регионами внешней помощи, выстраиванием механизмов бюджетной ответственности органов управления регионов. В целом такая модель более привлекательна, транспарентна, содержит меньше зон коррупционного риска.

*Принцип субсидиарности.* Подразумевает, что управление осуществляется на возможно более низком уровне, когда это целесообразно, то есть властные полномочия и исполнение предпочтительно оставлять на уровне управления или делегировать на тот уровень управления, на котором они могут быть исполнены наиболее эффективным образом. Принцип субсидиарности развивает принцип федерализма, а его реализация ведет к децентрализации власти и управления, определяет максимальный учет интересов местных групп. Среди способов, посредством которых достигается соблюдение принципа субсидиарности в региональной политике, особое место занимает развитие института местного самоуправления.

Принцип субсидиарности определяет необходимость наделения полномочиями как местных общин, так и региональный уровень государственного управления. Здесь возникает множество проблем, связанных как с эффективностью государственного управления на том или ином уровне, так и с сохранением политического единства страны. Излишняя самостоятельность при ослаблении центральной власти в России в условиях глубокого

социально-экономического кризиса 1990-х годов породили множество проблем и создали угрозу распада страны. Последующая политика усиления государства, выстраивания властной вертикали позволила преодолеть эти проблемы, но одновременно породила другие – потерю эффективности регионального управления, избыточную концентрацию ресурсов в Москве, вызывающую тенденцию западного миграционного дрейфа и т.д.

В сложившейся модели государственного управления в России региональные власти вынуждены смотреть на регион глазами федеральных чиновников, манипулировать региональной статистикой и действовать так, словно управление регионом не требует учета его особенностей. До федерального уровня не доходит существенная информация о тенденциях в сферах производства, занятости, социальной стабильности в регионах. Это, в свою очередь, порождает периодические всплески общественной активности, когда жители регионов, не находя должного понимания на уровне государственного управления и местного самоуправления на местах, вынуждены обращаться к руководителям государства, призывая их вмешаться в решение проблем занятости или качества услуг ЖКХ. Первые лица государства в ответ включают механизм «ручного управления». В свою очередь, региональная власть в подавляющем большинстве случаев остается пассивным, безынициативным игроком в компетентных для нее вопросах развития, стремится подыгрывать федералам в расчете на получение трансфертов, минимальное внешнее вмешательство в происходящие в регионах процессы.

В противоположность российскому опыту в Европе регионы являются активными субъектами политики Европейского Союза, имеют право самостоятельно действовать во множестве сфер, вплоть до международных связей и даже международной интеграции и полноценно пользуются своими правами. Показательным примером реализации принципа субсидиарности в региональной политике ЕС является формирование так называемых *еврорегионов* – сообществ международного трансграничного сотрудничества европейских стран в области экономики, культуры, образования, транспорта, экологии, функционирование которых осуществляется на основе перераспределения власти между центральными правительствами и данными сообществами.

*Принцип учета интересов местных групп.* Эффективная региональная политика включает элемент обязательного мониторинга состояния местных элит, интересов местных групп и включения местных групп интересов в процесс выработки и реализации стратегических решений в регионе. Активность местных групп специальных интересов создает основу для успешной реализации мер инвестиционной поддержки, эффективности вложений в инфраструктуру.

*Принцип согласованности и синхронизации действий всех уровней власти и управления.* Данный принцип предполагает выстраивание федеральных приоритетов развития страны (федеральная стратегия), подготовку региональных стратегий развития с учетом федеральных приоритетов, разработку муниципальных стратегий, учитывающих как федеральные приоритеты, так и стратегические направления регионов. Также данный принцип охватывает такой элемент, как выстраивание прочных горизонтальных – межрегиональных и межмуниципальных связей, протекцию развитию кооперации регионов и локальных территорий.

**Доктрины политики регионального развития** складываются под влиянием теоретико-экономических парадигм либо сильного политического вектора. Чаще делаются попытки подкрепить политическую доктрину экономической, реже происходит обратный процесс, однако удачный синтез политики и теории случается очень не часто. Экономические доктрины зачастую формулируются так, что подчеркивают явную проблему и (или) обозначают доминантный способ их решения. Так, доктрина выравнивания регионов акцентирует внимание на их неравномерном развитии и дифференциации уровня развития. Доктрина регионов-«локомотивов роста» привлекает внимание к проблеме обеспечения условий для создания конкурентных преимуществ территорий, позволяющих концентрировать ресурсы и добиваться превосходящей эффективности в таких территориях. Оправданы ли попытки ограничиться монодоктриной?

**Доктрина выравнивания уровня регионального развития.** Устранение дифференциации уровня развития регионов, поддержка бедных территорий – одна из наиболее распространенных концепций региональной политики. Она основана на множестве аргументов, сводящихся к тому, что разноскоростное развитие регионов ведет к фрагментации экономического пространства, влечет усиление социального неравенства и в конечном счете сдерживает рост.

В России доктрина выравнивания как *монодоктрина* преобладала вплоть до второй половины «нулевых» годов. Но правительству так и не удалось достичь ослабления тенденции расширения дифференциации уровня развития российских регионов. Так, например, Л. Григорьев с соавт. (2008) показывают, что взятое по уровню ВРП региональное неравенство выросло в период 1999–2005 гг., регионы, отнесенные к категориям «внутренних», «прибрежных» и «слаборазвитых», показали отставание роста на 10 п.п. по сравнению с регионами-экспортерами и почти 40 п.п. по сравнению с регионами «столицы и окрестности» [4, с. 83–84]. Проблема дифференциации уровня развития регионов актуальна и в настоящее время. По данным за 1-й квартал 2012 года ВРП на душу населения Тю-

менской области в 20 раз превышает аналогичный показатель республики Ингушетия. Даже с учетом предпринимаемых мер выравнивания бюджетной обеспеченности регионов разрыв между регионами в показателях расходов в расчете на одного жителя в 2009–2011 гг. составлял 1 к 14.

В чем причины несостоятельности проводимой политики выравнивания? Поддержка относительно более слабых регионов происходит за счет более сильных. Это может иметь негативные эффекты, связанные с ослаблением стимулов обеих категорий регионов (слабые теряют стимул к приложению больших усилий, так как привыкают к поддержке сверху, сильные утрачивают такие стимулы, так как не получают возможности влиять на решения относительно использования создаваемых ими дополнительных доходов, которые изымаются в федеральный центр). Кроме того, как правило, поддержка слабых регионов происходит через трансфертный канал, что, помимо негативных внешних эффектов, подчеркнутых выше, результатом имеет лишь краткосрочное положительное воздействие на спрос. Эффективность бюджетного выравнивания с точки зрения долгосрочного воздействия на экономический рост оказывается низкой.

На наш взгляд, политика выравнивания в первую очередь должна базироваться на формировании стимулов к собственному развитию регионов, созданию долгосрочных эффектов на стороне предложения. Эффективными элементами такой политики могут быть меры, способствующие позитивным структурным изменениям в регионах, смещающие профиль их специализации в сторону более конкурентоспособных направлений экономической деятельности, направленные на формирование гибкого рынка труда и т.п. Для проведения политики выравнивания необходимы четко обозначенные приоритеты, хорошо подобранные инструменты, отлаженные механизмы взаимодействия центра и регионов, прозрачная процедура получения слабыми регионами помощи сверху, ясные критерии отбора проектов и программ для их включения в строки расходов, финансируемых из центра.

**Доктрина «сфокусированного» развития.** Доктрина основана на тех фактах, что страны, показывавшие в последние 40 лет устойчиво высокие темпы экономического роста, достигали их при одновременном усилении межрегиональной дифференциации, так что наивысший рост отмечался в отдельных локализованных территориях – мегаполисах, агломерациях, компактных, инфраструктурно насыщенных регионах. В основе этого роста в каждом случае лежали свои географические, природные, исторические, экономические и институциональные причины, обуславливающие непрерывный интенсивный приток факторов и открывающие возможности для инноваций и роста предпринимательской актив-

ности. К «полюсам роста» относят Ломбардию, Парижский район, Лимбург и провинцию Льеж в Бельгии, агломерации Мадрида и Барселоны, районы Канто (включает семь префектур, в т.ч. Токио, Канагава, Гумма, Ибараки), Кинки (также включает семь префектур, в т.ч. Миэ, Сига, Киото, Осака) и др. «Полюсы роста» получают мощную политическую поддержку, позволяющую им притягивать ресурсы за счет своих конкурентных преимуществ. Проводимая политика предполагает щадящий по отношению к ним фискальный режим, а по отношению к их резидентам проводятся стимулирующие мероприятия (налоговое стимулирование, ослабление административного воздействия на бизнес, инвестиции в инфраструктуру и т.п.).

Среди сложностей реализации доктрины «сфокусированного» развития отметим то, что крайне актуально для России. Рост отдельных, расположенных внутри страны территорий испытывает серьезные ограничения со стороны фактора инфраструктурной связанности. Достаточные инфраструктурные мощности должны создаваться в том числе в тех регионах, которые не относятся к числу развитых. Например, невозможно полноценно задействовать ресурсы транспортно-логистического комплекса трансевразийского торгового маршрута без повышения пропускной способности портовой инфраструктуры Дальнего Востока. Это ставит перед правительством задачу направления в регион централизованных ресурсов при одновременном создании соответствующих условий для притока частного капитала с тем, чтобы расширить инфраструктурные мощности региона. Таким образом, модель «полюсов роста» требует издержек (инвестиционных, административных, контрольных) на реализацию множества программ и проектов и сопряжена с определенными рисками, связанными с ошибками стратегического выбора, провалами механизмов управления и т.д.

В России доктрина была признана в качестве официальной после 2005 года с утверждением Минрегионом Концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации [7] и в ходе разработки Стратегии-2020 [8]. В обоих случаях государство не отказалось от реализации мер по выравниванию межрегиональных различий в экономическом развитии. Трудно судить, чего в этом решении оказалось больше – признания государством своей патерналистской природы, преследования частных интересов сегодняшними элитами, приспособившими под себя существующую модель федеративных отношений, либо чистого прагматизма. На наш взгляд, следуя последнему из названных обстоятельств и имея в виду примат развития, можно заключить, что обе рассмотренные концепции не могут претендовать на роль монодоктрин, но должны реализовываться согласованно.

Рассмотренные доктрины не исчерпывают возможных или эмпирически выявляемых случаев. Так, в период планового хозяйства в СССР была развита *концепция экономического районирования*, основанная на идее региональной специализации и опирающаяся на механизм создания в регионах территориально-производственных комплексов. Еще одну доктрину можно обозначить как *переструктурирование пространств и создание субрегионов* (макрорегионов), генерирующих супераддитивный эффект за счет более полной связанности рынков, схожести влияния факторов и пр. Общеизвестна *доктрина устойчивого развития*, состоящая в выработке политики, фокусирующейся на проблеме неблагоприятного антропогенного воздействия и устанавливающей первостепенность экологического фактора. Наконец, перспективной является доктрина политики регионального развития, которую можно было бы построить на основе *концепции социального капитала*.

**Инструменты политики регионального развития.** Практика выработала широкий арсенал инструментов политики регионального развития. Логично полагать, что выбор того или иного набора инструментов обязан следованию определенной доктрине (концепции), но так происходит только до известной степени. Применяемый органами управления инструментарий почти одинаков и выбор состоит в том, чтобы усилить либо ослабить воздействие того или иного инструмента. Существуют проблемы в том, чтобы достичь этого. Они состоят в том, что часто инструменты политики – это закрепленные за определенными федеральными либо региональными ведомствами полномочия с соответствующим финансированием. Поэтому процесс выбора инструментов политики оказывается не простым техническим действием, а игрой типа торга или дележа. Отсюда проистекают проблемы завышения затрат бюджетов на подготовку и реализацию различных программ и стратегий, необоснованными становятся издержки на администрирование и оценку эффективности работы органов управления. Приведем пример: на повышение эффективности государственных финансов, Минфин РФ предложил заложить расходы в сумме 12,3 трлн руб. в предстоящие восемь лет [9]<sup>1</sup>. Таким образом, в условиях бюрократической системы, не сдерживаемой фактором политической конкуренции, инструменты, облеченные в ведомственные полномочия, начинают жить своей жизнью, теряют связь с целями политики.

Еще один пример подобного рода – поддержка «стратегически важных предприятий». Поводом для использования данного инструмента явился финансово-экономический кризис 2008–2009 годов. Однако увлечение составлением списков таких

---

<sup>1</sup> На этом фоне усмешкой выглядит такой инструмент стимулирования эффективной работы губернаторов, как выделение двадцати лучшим по совокупности показателей регионам по 1 млрд руб. в виде гранта Минрегиона РФ.



предприятий поразительно устойчиво. Не лишним будет заметить, что практика такой поддержки наносит существенный вред конкуренции, порождает проблему коррупции, несет эффект морального риска. Как следствие, число проблемных «стратегически важных предприятий» в России от кризиса к кризису не станет меньше, а ситуация с занятостью и финансовой обеспеченностью в ряде регионов может только ухудшиться.

Универсальными и востребованными при выборе любой доктрины политики регионального развития следует признать *инструменты и механизмы планирования*.

Несмотря на то, что в связи с этим в России в последние годы в значительной мере был растрочен научный кадровый потенциал, необходимый для организации масштабной исследовательской работы, изыскания в области методов и инструментов планирования развития регионов продолжались. Значительный вклад в этой области принадлежит школе академика А.Г. Гранберга [3, 17], предложившей модельные методы планирования и прогнозирования, построения региональных межотраслевых балансов. Несколько авторитетных школ были задействованы в разработке методологии и подготовке федеральных, ведомственных и региональных программ и стратегий.

В 2000-е годы получило популярность стратегическое планирование. Вначале процесс был инициативным – отдельные регионы самостоятельно пытались формировать свои стратегии развития и строить на их основе планы развития территорий разной срочности. В середине 2000-х данный процесс был взят под опеку Минрегионом. Субъектам федерации вменялось в обязанность представить и защитить собственные стратегии. Существенная проблема состояла в том, что регионы вынуждены были это делать в отсутствие принятой стратегии социально-экономического развития страны в целом (которая была утверждена в виде официального документа только осенью 2008 года). Отсутствие достаточного числа квалифицированных экспертных групп вкупе с нежеланием некоторых регионов привлекать в этой работе профессионалов приводило к тому, что многие из предложенных в Минрегион стратегий не отвечали качественным требованиям<sup>2,3</sup>. Неуда-

---

<sup>2</sup> Автор статьи имел опыт наблюдения и анализа процесса подготовки некоторых из региональных стратегий. Данный процесс имел «классический» сценарий: Минрегион поручает субъектам федерации представить к довольно сжатому сроку проект данного документа; письмо «пролеживает» в кабинетах региональных министерств и в последний момент перенаправляется вместе с соответствующими поручениями (представить пакеты фактических, прогнозных данных, информацию об инфраструктурных и инвестиционных проектах) в местные администрации. Сроки исполнения сжимаются до одной-трех недель. В муниципалитетах соответствующие распоряжения расписываются на низовых исполнителей. Собранная информация критически никем не проверяется, в лучшем случае группируется по заранее подготовленному шаблону. В результате какого-либо стратегического предвидения и соответствующего инструментария в итоговом документе – стратегии развития региона – неоткуда появиться.

чей также закончилась кампания внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат, не проявили себя иные начинания административной реформы, такие как внедрение систем оценки эффективности работы губернаторов и мэров.

Таким образом, к настоящему времени сложилась острая необходимость в комплексе оценить проблемы развития инструментов территориального планирования в стране, выработать решение по разработке общероссийской стратегии государственного территориального планирования, отразить в соответствующих документах федеральные интересы, тем самым *задать условия* для внутрирегионального планирования развития территорий.

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» предполагает, что эту работу следует начать с разработки Схемы пространственной организации территории Российской Федерации. Однако остается неясным, будет ли в этой работе учитываться мнение экспертного сообщества и интересы местных групп. Кроме того, в существующей модели государственного управления мы не видим возможности для налаживания системы интерактивного планирования. Вместе с тем именно такая система способна стать важной частью механизма запуска новой модели роста<sup>4</sup>.

*Прямое государственное финансирование предприятий* как инструмент политики регионального развития характерен для стран с нерыночной экономикой с административно-командными механизмами управления. К немногим плюсам такой политики относится гарантированность получения финансирования и отсутствие необходимости привлечения к принятию решений большого числа заинтересованных агентов: все решается ограниченным кругом лиц в правительственных кабинетах. Гораздо больше у нее минусов. Они состоят в том, что процедура отбора эффективных проектов может вовсе отсутствовать, происходить формально (под заранее известного игрока), либо предусматривать запретительно высокие издержки преодоления бюрократических процедур. Сложными и затратными оказываются мониторинг и оценка качества работ.

Еще один минус состоит в том, что практика прямой поддержки предприятий сопряжена с угрозой непродуктивной конкуренции предприятий, регионов и госведомств за перераспределяемые средства и крупные проекты. Эффективность проектов с точки зрения территорий, также как и общеэкономическая аллокативная эффективность в таком случае может оказаться низкой.

---

<sup>3</sup> Критика современной практики подготовки стратегий регионального развития содержится во многих работах. Например, П. Минакир и А. Демьяненко (2010) отмечают, что в этих стратегиях фактически отсутствует фактор как географического, так и экономического пространства [11].

<sup>4</sup> На актуальность для догоняющих стран создания системы «интерактивного управления ростом» указывается в работах В. Полтеровича [14].

Альтернативой прямой поддержке предприятий является косвенная поддержка, состоящая в *финансировании (софинансировании) инфраструктурных проектов*, проектов, связанных с образованием, переобучением и пр. В результате создания и эксплуатации инфраструктуры возникают значительные *положительные внешние эффекты*. Наличие удобной и современной инфраструктуры часто играет решающую роль для принятия компаниями решения о размещении производства на территории региона или мегаполиса. Такое решение, в свою очередь, создает спрос на труд, привлекает работников, создает миграционный прирост. Это обеспечивает базу для прихода других компаний, стимулирует развитие сектора услуг, делает выгодным производство неторгуемых товаров. Все это ведет к повышению качества жизни в регионе, формирует предпосылки к новым инвестициям в инфраструктуру и продолжается в том же цикле, вызывает эффект «круговой причинности» по Г. Мюрдалю.

Оценку релевантности инструмента поддержки регионального развития посредством инвестиций в инфраструктуру можно получить, проследив за тем, какую роль данный инструмент играет в других странах. Так, в Евросоюзе все новые члены получают гранты на строительство скоростных дорог, телекоммуникационных сетей и т.д. Средства выделяются по специальной программе развития транснациональной и трансграничной кооперации, нацеленной на повышение эффективности внутри- и межрегиональной коммуникации. Потребности в подобных программах в России чрезвычайно высоки. Об их масштабах, например, говорит такой показатель, как пассажиропоток в российских аэропортах. В настоящее время в стране 80 % авиарейсов – это рейсы в Москву и из Москвы. Такая логистика перевозок абсолютно неприемлема для России, а ее сохранение определяет сдерживание фактора мобильности ресурсов.

Финансирование (поддержка) государством инфраструктурных проектов могут оказывать и в категории неэффективных инструментов. Так, множество претензий высказано к дороговизне и неэффективности реализованных инфраструктурных проектов на Дальнем Востоке при подготовке к проведению саммита АТЭС<sup>5</sup>. Те же претензии высказываются по поводу строительства объектов в Сочи. Существует множество «угрожающих» для бюджета проектов, которые, к счастью, не перешли в стадию реализации или остановились на самом раннем этапе, например, «агломерации» «Владивосток – Находка – Уссурийск» и «Вологда–Череповец», проект «Урал промышленный – Урал полярный».

---

<sup>5</sup> Авторы журнала «Эксперт» подсчитали, что на каждого из посетителей и жителей острова Русский расходы бюджета в среднем составили 1,3 млн рублей только при учете затрат на строительства перехода [15].

К эффективным мегапроектам можно, например, отнести пул проектов Екатеринбурга – строительство крупнейшего выставочного центра, высокоскоростной магистрали, проведение Экспо-2020 и чемпионата мира по футболу в 2018 году. По оценке журнала «Эксперт», выгода от одного только проведения мероприятий чемпионата мира по футболу (без учета косвенного эффекта в виде повышения деловой активности, узнаваемости, долгосрочного эффекта от инвестиций в инфраструктуру, строительство зданий за счет федеральных средств) составит 35 млрд рублей.

Подчеркнем, впрочем, что появление на карте России «белых слонов» в виде инфраструктурных проектов в условиях современной модели госуправления, отсутствия системы интерактивного планирования и дефицита проектов, базирующихся на частной инициативе и частных инвестициях, будет продолжаться, поддерживаемое ресурсной рентой.

Практика многих стран показывает, что высокая эффективность среди инструментов политики регионального развития свойственна таким, как *формирование и поддержка региональных институтов развития, межрегиональных партнерств, государственно-частных партнерств*. Их использование позволяет создавать условия для вовлечения в процесс принятия и исполнения решений различных групп интересов. Необходимость применения этих механизмов объясняется неполнотой информации, которой владеют центральные органы государственного управления, неосуществимостью эффективного контроля над всеми действиями различных групп и игроков на местах, возможностями блокирования мер экономической политики группами специальных интересов. Использование рассматриваемых инструментов позволяет устранить или смягчить риски, вытекающие из асимметричной информации, преодолеть провалы рынка, открыть возможности для умножения инвестиций в регионы, повысить их эффективность.

Сферами и направлениями деятельности региональных институтов развития являются формирование дискуссионных площадок для обсуждения острых проблем развития региона, снижение административных и бюрократических барьеров для бизнеса, создание форм поддержки бизнеса (прежде всего малого и среднего), привлечение частных инвестиций, отбор проектов и программ для софинансирования со стороны государства. Наиболее распространенные формы, в которых создаются и действуют институты развития, это форумы, агентства, банки и фонды развития.

Организация в регионах *экономических и инвестиционных форумов* обеспечивает подробный анализ тенденций развития региона; обмен мнениями между игроками, представляющими местные группы специальных интересов, и более крупными компаниями при участии представителей государственного управления; информирование компаний -

резидентов и внешних компаний о намерениях и проектах; согласование основных позиций с главными заинтересованными игроками на местах; анализ институциональных альтернатив и стимулов для вовлеченных субъектов и т. д.

В России не много практически удачных проектов подобных региональных (по месту проведения, но не по значимости) форумов. В качестве примеров можно назвать Красноярский экономический форум, Международный инвестиционный форум в Сочи, международная конференция «Экономическое развитие в современном мире» (Екатеринбург), Пермский форум, Иннопром (Екатеринбург)<sup>6</sup>. Еще менее успешной следует признать историю подобных мероприятий, выросших на местном уровне<sup>7</sup>.

Другая категория институтов развития – *региональные венчурные фонды (РВФ)*. В России они были созданы в 2006–2009 годах. Их миссия состоит в повышении инновационного потенциала экономики регионов, обеспечении притока инвестиций в малые предприятия, продвигающие проекты в научно-технической сфере. Общий объем профинансированных силами РВФ проектов и их число относительно невелико (в 2010–2011 гг. это соответственно 3,5 млрд рублей и 67 проектов, соответственно [16, с. 15]), однако вклад в продвижение инновационно-ориентированных компаний в регионах со стороны институтов развития в целом в России к настоящему времени достаточно велик. Если учесть проекты не только инновационной, но и инвестиционной направленности, то картина выглядит так: в 2010 году это 5 800 проектов объемом финансирования 200 млрд. рублей [16, с. 18].

Финансирование, обеспечиваемое подобными фондами, покрывает лишь часть требуемых в рамках определенных проектов финансовых ресурсов. Фактически модель таких институтов развития соответствует форме государственно-частного партнерства (ГЧП). Иного профиля частные проекты и проекты, продвигаемые в России в рамках ГЧП, – так называемые *индустриальные парки (ИП)* и *производственно-промышленные зоны (ППЗ)*. В настоящее время это довольно распространенная форма ГЧП и инструмент региональной политики. Локализация ИП и ППЗ имеет широкую географию. Назовем некоторые

---

<sup>6</sup> Позиционирует себя как одновременно международная выставка и форум промышленности и инноваций.

<sup>7</sup> Автор имеет опыт организации конференций по проблемам устойчивого развития российских городов, которые проводились в 2003–2008 годах в городе Миассе Челябинской области. Выход форума на уровень межрегионального мероприятия с участием зарубежных экспертов и получение прямой поддержки от профильного комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и комиссии Общественной палаты Российской Федерации вместе с проработкой на форуме концепции межмуниципального сотрудничества вызвали «непонимание» со стороны представителей региональной власти и повлекли отказ руководства города от продолжения данного проекта. Оценку проекту, обсуждаемым на нем вопросам и реакции областной власти на местную инициативу в своем блоге на Liberty.ru дал член Общественной палаты и организатор форума В.Л. Глазычев [2].

проекты: «И-Парк Лемминкяйнен», парк компании «Фольксваген», парк «Ворсино», парк «Грабцево», индустриальный парк «Марьино», парк «Ступино», парк «Озеры», парк «Шексна», производственно-промышленная зона ОЭЗ «Алабуга» и др. Анализ показывает, что наибольшая концентрация ИП и ППЗ с достаточным числом активных резидентов свойственна четырем регионам – Калужской, Ленинградской, Московской областям и Республике Татарстан.

Общепринятое понимание целей и формата ГЧП предполагает взаимодействие государства и частного бизнеса, организованное для создания инфраструктурного проекта. ГЧП позволяют органам власти избежать несения расходов на создание инфраструктуры или распределить во времени такие расходы, не отказываясь от связанных с ними выгод. Для всех без исключения российских регионов это является привлекательным в силу ограниченности бюджетов. Институт ГЧП не только позволяет ослабить бюджетные ограничения, препятствующие инвестициям в инфраструктуру, но, как замечают эксперты МВФ, также может использоваться как средство смягчения контроля за расходами, выведения государственных инвестиций за рамки бюджета, избежания принятия на баланс органов государственного управления дополнительного долга [1, с. 10–11]. В литературе также отмечается важность таких компонентов института ГЧП, как хорошо отлаженный процесс отбора проектов; распределение рисков согласно принципу «риск должна нести сторона, способная наиболее эффективно управлять им»; транспарентность и надлежащее отражение ГЧП в бюджетных счетах и в анализе экономической приемлемости государственного долга. Однако институт ГЧП содержит также и недостатки, вытекающие из неравной переговорной силы сторон, рисков коррупции [10].

Еще один инструмент – *развитие межрегионального сотрудничества*. Горизонтальные межрегиональные связи обеспечивают мобильность факторов, позволяют повышать эффективность проектных решений, притягивают в регионы частные инвестиции, создают задел для долгосрочного роста. Такое сотрудничество помогает решать проблему балансирования темпов развития регионов. Межрегиональное сотрудничество может развиваться в различных явных и латентных формах – через продвижение межрегиональной кооперации игроков, совместную реализацию инфраструктурных проектов, создание институтов развития, формирование коалиций и т. д. Наиболее радикальные подходы – это создание субрегионов – территориальных пространств, в которых разворачивается сотрудничество регионов в различных областях жизни, управляемых в рамках специального законодательства (при сохранении действующих административных границ регионов). Подобные институты известны под названием *еврорегионов*.

Еще один случай – это макрорегионы. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации (Стратегия-2020) территория страны разделена на десять макрорегионов. Однако данное деление имеет слабое продолжение в смысле выстраивания эффективной политики и поиска политических инструментов<sup>8</sup>. Межрегиональное сотрудничество сдерживается в России слабостью и подчиненностью регионального звена политической системы, конкуренцией (отчасти имеющей институциональные основания) за имеющиеся ресурсы (финансовые, демографические), низким доверием участвующих в кооперации сторон и другими факторами.

**Политика регионального развития в дискурсе общественно-политической реформы в России.** Практическая региональная политика в России не отличается последовательностью в определении и достижении своих целей, характеризуется несовершенством применения инструментов, имеет иные недостатки. Одним из их объяснений является конфликт стоящих перед правительством целей – обеспечить условия долгосрочного роста (через структурные реформы, раскрытие инновационного потенциала экономики и т.д.) и сократить разрыв уровня развития регионов. Стоит ли служить двум господам?

Для России отказ от модели монодоктрин и выстраивание модели *двойственной доктрины* вполне оправданы. Как согласуются монодоктрины? Мегаполисы и агломерации, территории, обозначенные как «полюсы роста», как свидетельствует множество эмпирических и теоретических работ, действительно являются драйверами роста в современном мире. Надо признать, что возникающий при этом процесс стягивания ресурсов в эти центры негативно сказывается на развитии других территорий. Для ряда стран с определенной пространственной структурой это не вызывает острых проблем. Для России с ее обширной территорией, протяженными границами и сложившейся структурой расселения потеря населения в территориях – серьезная угроза. И в ряде мест проживания этот процесс неизбежен. Но *тотальным* для слабых в экономическом отношении или удаленных (восточных) регионов он никогда не станет<sup>9</sup>. Миграционный отток имеет свои объективные границы, и они не сводятся к полному обезлюдению.

Вместе с тем, если развитие агломераций и «полюсов роста» окажется успешным, это образует основу для того, чтобы развернуть процесс перераспределения ресурсов в

---

<sup>8</sup> Нельзя сказать, что экспертному сообществу не известны пути запуска механизмов, основанных на переформатировании пространства. Стройное изложение концепции и анализ механизмов межрегионального взаимодействия на основе выделения макрорегионов даны, например, в работе Л. Григорьева с соавт: [4, с. 93–96].

<sup>9</sup> Оснований для этого достаточно. Это субъективное свойство человека, которое может быть названо «привязанностью» к месту проживания, объективные сложившиеся в настоящее время обстоятельства, определяющие низкую миграционную мобильность и др.

обратную сторону – в сторону неагломерированных территорий. Такая *пошаговая стратегия* – сначала получить максимальный эффект от сосредоточения ресурсов в агломерациях, а затем созданные ресурсы (пусть, преимущественно, материальные) развернуть в сторону других территорий, сформировав в них качественную инфраструктуру, преобразив условия жизни, создав условия для демографического восстановления, – весьма привлекательна для России. Ее практическая реализация требует серьезного долгосрочного стратегического планирования, преемственности политики, ряда иных условий.

От идеи форсированного выравнивания регионов придется отказаться, однако следует понимать, за счет чего доктрина выравнивания могла быть более результативной. Причины ее провала можно разделить на две категории – апеллирующие к состоятельности доктрины в целом и к применяемым инструментам при ее реализации. Концептуальная уязвимость такой доктрины вытекает из непоследовательности и рисков, которые присущи схеме неоправданно завышенной концентрации поступлений от налогов и сборов на федеральном уровне с последующим перераспределением в пользу регионов (бюджетополучателей, населения). Многие регионы, перечисляя большие суммы федеральных налогов и сборов, делаются регионами-реципиентами, получателями федеральных трансфертов искусственно. Тем более непоследовательно выглядит схема, при которой перечисление налогов и сборов в федеральный бюджет обязательно для регионов с высоким уровнем дефицита. При этом мировой практике известны модели с более простым механизмом выравнивания, который основывается на освобождении обусловленным образом квалифицируемых регионов от уплаты определенных категорий фискальных платежей. Так, например, жители Аляски освобождены от уплаты федеральных налогов, более того, в штате создан аналог стабфонда, куда поступают доходы от продажи добываемых на Аляске природных ресурсов, и фонд выплачивает жителям Аляски дивиденды [15].

Ясно, что у существующей в Российской Федерации системы публичных финансов есть политическая доминанта, состоящая в том, что эта система призвана удерживать целостность государства (в том числе посредством закрепления долгосрочной финансовой зависимости регионов от центра, выстраивания механизмов подотчетности и контроля), обеспечивать (в рамках своих инструментов) социальную стабильность. В этом смысле издержки, которые несет страна вследствие недостатков работы существующей бюджетной системы, можно назвать платой за политическую и социальную стабильность.

Однако эта система и ее механизмы сами порождают риски, в первую очередь, коррупционные – на стадии борьбы за трансферты, распределения субсидий и т.д. Когда уровень финансовой зависимости региона или муниципалитета высок, так что ожидаемый



эффект от поиска внутренних резервов роста оказывается много ниже эффекта получения трансфертов, соответствующим образом формируются стимулы. Главным становится умение правильно вести партию в игре с вышестоящим уровнем вертикали, а запуск внутренних резервов оказывается второстепенной стратегией<sup>10</sup>. Образуется «ловушка» – центр вынужден сохранять существующую бюджетную систему, но одновременно сталкивается с угрозой нарастания региональных дефицитов и роста расходов на их покрытие, при этом сохраняются проблемы неравномерного развития и бедных регионов и структурных реформ, так как регионы не получают должных стимулов для создания лучших условий ведения бизнеса.

Простого решения сложившихся проблем не существует. Как на уровне теоретического изучения проблемы регионального развития, так и в области практической политики, требуется достраивание моделей таким компонентом, как концепция общественно-политического устройства страны и концепция социального капитала. Так, экспертами неоднократно обращалось внимание на то, что отказ от системы прямых выборов глав регионов усугубляет проблему эффективности бюджетных расходов, повышает риск непродуктивного соперничества между регионами, лишает регионы стимулов к консолидации человеческих и финансовых ресурсов, необходимых для структурной модернизации и последующего роста [12]. Действительно, выстроенная в стране властная вертикаль закрепляет ответственность глав регионов и муниципалитетов в первую очередь перед вышестоящим уровнем и во вторую перед избирателями. Население, бизнес, иные группы стейкхолдеров при этом утрачивают доверие пустым декларациям об ответственности политиков и государственных управленцев<sup>11</sup>, социальный контракт оказывается размытым, социальная стабильность под угрозой, инвестиционный климат низким. В отсутствие ответственности региональных политиков тезисы о стимулировании поиска резервов внутреннего роста в регионах, «конкуренции между регионами и между муниципалитетами за привлечение населения и бизнеса» [12], возможном постепенном ослаблении проблемы дифференциации развития регионов перестают работать. И речь не о недостатках налоговой системы и межбюджетных отношений. Слишком сильной оказывается убежденность населения в том, что власть не заинтересована в развитии регионов, но желает «развивать»

---

<sup>10</sup> Несмотря на старания региональных правительств задействовать внутренние резервы, брешь в их бюджетах настолько велика, что в части выполнения своих бюджетных расходов они не могут обойтись без помощи сверху.

<sup>11</sup> Ранее мы актуализировали проблему общественного контроля и ответственности представителей власти и местного самоуправления перед избирателями [10]. Там же дано обсуждение мер и инструментов, направленных на преодоление проблемы низкого авторитета и политической дееспособности органов местного самоуправления.

ся» за счет регионов<sup>12</sup>. Доверие к государственной и политической системе оказывается крайне низким<sup>13</sup>. Среди индексов доверия государственным институтам наиболее низкие уровни занимают индексы доверия региональным властям [13, С. 100], а индексы доверия главам местных администраций неизменно показывают больший процент не доверяющих в сравнении с доверяющими [5]. Не доверяющее власти и политикам население (включая предпринимателей разного масштаба) – негативное условие для осуществления модернизации и раскрытия потенциала роста.

Таким образом, среди направлений реформ, ориентированных на запуск новой модели роста в России высокое значение имеет компонента реформ политической системы и системы государственного управления, поиск модели, позволяющей восстановить доверие к политическим институтам, укрепить авторитет институтов гражданского общества и местного самоуправления, что позволит проводить более эффективную политику развития регионов.

### *Список литературы*

1. *Акитоби Б., Хемминг Р., Шварц Г.* Государственные инвестиции и ГЧП/ Международный валютный фонд. «Вопросы экономики». 2007. № 40. 30 с.
2. *Глазычев В.* Озерный край/ Портал LIBERTY.RU. Режим доступа: <http://www.liberty.ru/columns/Na-mestah/Ozernyj-kraj>.
3. *Гранберг А.Г., Суслов В.И., Суспицын С.А.* Многорегиональные системы: экономико-математическое исследование. Новосибирск: Сибирское Научное Издательство, 2007. 371 с.
4. *Григорьев Л., Зубаревич Н., Урожаева Ю.* Сцилла и Харибда региональной политики// Вопросы экономики. 2008. № 2. С. 83–98.
5. Доверие институтам власти// Еженедельное издание ФОМ. Доминанты. № 05. 03.02.2011.
6. *Зубаревич Н.* Агломерационный эффект или административный угар?// Российское экспертное обозрение. 2007. № 4–5.

---

<sup>12</sup> По опросам Левада-центра (2010) прямую связь между занятием политикой и получение личной выгоды усмотрели 87 % опрошенных россиян [13, с. 41].

<sup>13</sup> Если в период с 2000 по 2007 год по итогам опросов Левада-центра число опрошиваемых, отвечающих, что уважение к власти и уважение к закону в России усиливается, выросло (с 10 до 44% и с 4 до 29 %, соответственно), то с 2007 к 2010 году оно снизилось (с 44 до 23% и с 29 до 16 %, соответственно) [13, с. 18].

7. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Минрегион РФ, 2005.
8. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р.
9. *Кравченко Е.* Минфин предлагает потратить 12,3 трлн на бюджет// Ведомости. – 17.09.2012.
10. *Криничанский К.В.* Российский город в условиях социально-экономической трансформации// Социс. 2008. № 10. С. 68–73.
11. *Минакир П.А., Демьяненко А.Н.* Пространственная экономика: эволюция подходов и методология// Пространственная экономика. 2010. № 2. С. 6–32.
12. *Мау В.* Экономика и политика в 2011: глобальный кризис и поиск новой модели роста// Вопросы экономики. 2012. № 2. С. 4–26.
13. Общественное мнение – 2010. М.: Левада-Центр, 2011. 268 с.
14. *Полтерович В.* Гипотеза об инновационной паузе и стратегия модернизации// Вопросы экономики. 2009. № 6. С. 3–23.
15. *Попов А., Чернышов С.* Мертвый восток// Эксперт. 2012. №27.
16. *Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д.* Российские финансовые институты развития: верной дорогой?// Вопросы экономики. 2012. № 7. С. 4–29.
17. Стратегии макрорегионов России: методологические подходы, приоритеты и пути реализации/ Под ред. А.Г. Гранберга (отв. ред.). М.: Наука, 2004.

### References

1. *Akitobi B., Hemming, R., G. Schwartz.* Public investment and public-private partnership / International Monetary Fund. "Economic Issues", 2007. № 40.
2. Glazychev B. Lakeland / Portal LIBERTY.RU. Access mode: <http://www.liberty.ru/columns/Na-mestah/Ozernyj-kraj>.
3. Granberg A., V. Suslov, S. Suspitsyn. Multiregional systems: economic and mathematical research. Novosibirsk: Siberian Scientific Publishing, 2007.
4. Grigoryev L. Zubarevich N., Y. Urozhaeva. Scylla and Charybdis of regional policy // Economic Issues. 2008. № 2, pp. 83-98.
5. Confidence in state institutions // Weekly edition FOM. Dominant. № 05. 03.02.2011.
6. Zubarevich N. Agglomeration effect or administrative frenzy? // Russian Expert Review. 2007. № 4-5.

7. The concept of socio-economic development of the regions of the Russian Federation. Ministry of Regional Development of the Russian Federation, 2005.
8. The concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020. 17.11.2008 № 1662-r.
9. Kravchenko E. Finance Ministry proposes to spend 12.3 trillion on a budget // Vedomosti. 17.09.2012.
10. Krinichansky K. Russian cities in terms of socio-economic transformation // Socis. 2008. № 10, pp. 68-73.
11. Minakir P, A. Demyanenko. The spatial economy: evolution of the approach and methodology // Spatial Economics. 2010. № 2, pp. 6-32.
12. Mau V. Economics and Politics in 2011: the global crisis and the search for a new model of growth // Economic Issues. 2012. № 2, pp. 4-26.
13. Public Opinion - 2010. - Moscow: Levada Center, 2011.
14. Polterovich V. Innovation pause hypothesis and modernization strategy // Economic Issues. 2009. № 6, pp. 3-23.
15. Popov A., S. Chernyshov. Off-east // Expert. 2012. № 27.
16. Simachev Y, M. Kuzyk, D. Ivanov. Russian financial institutions for development: the right path? // Economic Issues. 2012. № 7, pp. 4-29.
17. Strategy macroregions Russia: methodological approaches, priorities and ways of working / ed. A. Granberg (Ed.). Moscow: Science, 2004.