



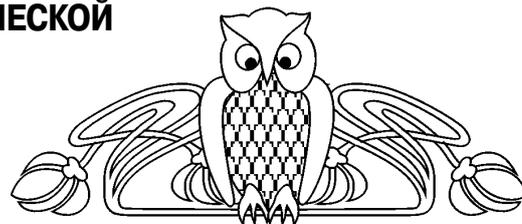
- системы: структура и механизм реализации. Волгоград: Волгоград, науч. изд-во, 2006. 364 с.
- 6 См.: Шаккум М.Л. Использование иконических моделей для социально-экономических исследований // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35, № 2. С. 23.
- 7 См.: Орехова Е.А. Экономическое развитие национального хозяйства в современных условиях. Волгоград: Волгоград, науч. изд-во, 2007. С. 190.
- 8 См.: Бэттлер А. Общество: прогресс и сила (критерии и основные начала). М.: Изд-во ЛКИ, 2008. С. 214.
- 9 См.: Иншаков О.В. О стратегии развития Южного макрорегиона России: (Методологические и методические проблемы формирования). Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003. С. 23.
- 10 См.: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2008: Стат. сб. / Росстат. М., 2008. 999 с.
- 11 См.: Иншаков О.В. Экономическая генетика и нано-экономика. Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2007. 94 с.

УДК 332.02

## ПРИОРИТЕТЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА

В.С. Федоляк

Саратовский государственный университет  
E-mail: fvs01@rambler.ru



В статье рассмотрены приоритеты региональной экономической политики федерального центра в рамках существующих основных концепций взаимоотношения системы «центр – регион». Кроме того, рассмотрены базовые парадигмы региона и соответствующие им стратегии социально-экономического развития регионов России.

**Ключевые слова:** федеральный центр, регион, региональная политика, субъекты Федерации, региональная экономика, региональное развитие, макрорегионы, регион-рынок, регион-социум, межрегиональная дифференциация.

### Priorities of Regional Economic Policy of the Federal Centre

V.S. Fedoljak

In the article priorities of regional economic policy of the federal centre within the limits of existing basic concepts of mutual relation of system «the centre – region» are considered. Besides, base paradigms of region and strategy of social and economic development of regions of Russia corresponding to them are considered.

**Key words:** federal centre, region, regional policy, subjects of Federation, regional economy, regional development, macroregions, region-market, region-society, inter-regional differentiation.

Возможности, которыми располагает государство при реализации мероприятий региональной экономической политики, довольно ограничены, что определяет необходимость выбора приоритетов в системе координат пространства и времени. По мнению А.Г. Гранберга, «при внешнем разнообразии формулировок целей региональной экономической политики они всегда представляют собой некий компромисс между стремлением к большей экономической эффективности и поддержанием социальной справедливости в территориальном развитии»<sup>1</sup>.

Согласно Б.М. Штульбергу и В.Г. Введенскому, «региональная политика – это деятельность органов государственной власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов

Федерации и решению территориальных проблем межгосударственного и общегосударственного характера. Существо региональной политики заключается в том, чтобы максимально использовать в интересах всего общества благоприятные территориальные предпосылки и факторы и минимизировать негативное влияние неблагоприятных природных и экономических условий на социально-экономическое положение отдельных регионов»<sup>2</sup>.

Как показала практика, эффективная региональная политика федерального правительства, направленная на инвестиционную поддержку отстающих регионов, способна не только сократить масштабы межрегионального экономического неравенства, но и обеспечить повышение темпов роста национальной экономики за счет рационального использования производственного потенциала региональных экономик, развития общенационального рынка и углубления межрегиональной интеграции.

Необходимо отметить, что эффекты региональной политики в полной мере проявляются лишь в долгосрочном периоде. В краткосрочном периоде проблема выбора между текущей поддержкой, позволяющей немедленно повысить уровень экономического благосостояния населения неблагополучных регионов, и инвестиционной поддержкой, позволяющей добиться повышения этого уровня лишь в долгосрочном периоде, сохраняет свою актуальность.

Как представляется, вектор приоритетов федерального центра должен быть направлен на решение стратегических, а не текущих проблем национальной экономики. Политика, направленная на смягчение последствий кризисных ситуаций, возникающих в экономически слабых регионах, а не на устранение фундаментальных причин этих кризисных ситуаций, обеспечивает условия для воспроизводства региональной отсталости



и депрессивности, а в перспективе обречена на неэффективность.

По всей видимости, целью региональной экономической политики Правительства России должно являться обеспечение более высоких темпов роста экономики проблемных регионов над темпами роста экономики успешных регионов. Такая постановка цели означает, что основными реципиентами федеральной поддержки должны быть проблемные, а не успешные регионы; федеральная поддержка должна быть направлена в большей степени на стимулирование экономического развития, нежели на удовлетворение текущих бюджетных потребностей регионов; интересы Российской Федерации должны доминировать над интересами регионов; стратегические интересы регионов должны доминировать над текущими.

Устойчивый рост экономики проблемных регионов над темпами роста экономики успешных регионов в реальных условиях может быть обеспечен только при условии перераспределения финансовых ресурсов, создаваемых успешными регионами, в пользу проблемных регионов через механизмы федеральной региональной экономической политики. Естественно, что такое перераспределение не отвечает интересам успешных регионов, особенно в краткосрочной перспективе, и не может быть оправдано по критерию Парето-эффективности<sup>3</sup>.

Политика, направленная на улучшение социально-экономического положения проблемных регионов, возможна лишь при условии, если это не будет ограничивать возможностей роста для лидирующих регионов<sup>4</sup>, так как в перспективе это может повлечь за собой консервацию сложившихся масштабов межрегиональной экономической дифференциации и создание непреодолимых барьеров на пути формирования емкого внутреннего рынка, позволяющего извлекать максимальные выгоды из географического разделения труда между регионами и в полной мере задействовать ресурсный потенциал национальной экономики. Следовательно, федеральный центр обязан осуществлять активную перераспределительную региональную политику. В то же время характер этого перераспределения не должен заключаться в постоянном дотировании регионов-реципиентов, не имеющих собственной экономической базы, позволяющей генерировать приемлемые для населения доходы в частном секторе и аккумулировать достаточные ресурсы в региональном бюджете для финансирования производства общественных благ.

Доминирование интересов федерального центра над интересами регионов не означает исключения регионов из процесса разработки и реализации федеральной региональной экономической политики. Региональные органы власти должны рассматриваться как естественные партнеры федерального центра, причем не только в области

реализации мероприятий федеральной политики на подведомственных им территориях, но и в области корректировки целей, задач и механизмов реализации политики. Однако все ключевые стратегические решения в области формирования федеральной региональной экономической политики следует рассматривать как зону ответственности федерального центра, их необходимо принимать в интересах развития всей национальной экономики (а не отдельно взятых регионов, обладающих значительным потенциалом лоббирования своих интересов в федеральных органах исполнительной и представительной власти).

В концепции федеральной региональной экономической политики, разработанной в рамках реализации проекта TACIS EDRUS 9602<sup>5</sup>, отстаивается точка зрения, согласно которой в условиях Российской Федерации региональная политика должна быть преимущественно ориентирована на поддержку самых «слабых» территорий, а не на развитие наиболее экономически перспективных ареалов. В качестве основных объектов федеральной поддержки предлагается рассматривать наиболее депрессивные и слаборазвитые локальные ареалы, расположенные на территории наименее экономически благополучных субъектов Федерации. При этом вполне допустимой в рамках региональной политики считается реализация инвестиционных проектов с «пониженной» прямой экономической эффективностью, если при этом обеспечиваются некоторые социальные и политические результаты.

При разработке данной концепции за основу был взят опыт региональной политики Европейского союза и отдельных стран Западной Европы. Однако возможности механического перенесения этого опыта на российскую почву довольно ограничены. Дело в том, что Российская Федерация существенно отличается от Западной Европы и по общему уровню экономического развития, и по масштабам региональных диспропорций, и по степени освоенности территории, и, что главное, по характеру региональных проблем. Если для Западной Европы наиболее острые региональные проблемы связаны с образованием локальных депрессивных ареалов, где базируются предприятия наименее перспективных отраслей экономики, утрачивающих традиционные рынки, то для России характерно огромное межмакрорегиональное неравенство, наличие чрезвычайно обширных по площади слаборазвитых и плохо освоенных территорий, а также множества монопрофильных городов, базовые предприятия которых были вынуждены существенно сократить производство в связи с отменой государственного заказа или кардинальным изменением структуры рыночного спроса.

В отличие от С.С. Артоболевского, Ю.А. Пивоваров, предлагает альтернативную концепцию – сжатия «экономической ойкумены», или интенсивно используемого пространства<sup>6</sup>. Основное



содержание федеральной региональной экономической политики в рамках этой концепции сводится к государственной поддержке дальнейшего развития урбанизированных старопромышленных районов европейской части России.

По мнению Ю.А. Пивоварова, в условиях рыночной экономики банкротство регионов – столь же естественное явление, как и банкротство предприятий. И вместо того, чтобы искусственно поддерживать на относительно приемлемом уровне социально-экономические показатели отстающих периферийных регионов, этот автор предлагает сконцентрировать ограниченные ресурсы общества на дальнейшем развитии старопромышленных регионов и наиболее крупных городов, что позволит обеспечить максимально полное использование преимуществ экономии от агломерации.

Несмотря на четко просматривающийся акцент на обеспечение экономической эффективности региональной политики, концепция сжатия «экономической ойкумены» имеет ряд слабых мест. Во-первых, она трактует как несущественные издержки государства и общества, связанные с обеспечением переселения населения из периферийных в старопромышленные регионы. Во-вторых, она не учитывает проблем, связанных с чрезмерной нагрузкой на общественную инфраструктуру в крупнейших городских агломерациях. В-третьих, она не учитывает последствий отказа от использования инфраструктуры, уже созданной в периферийных районах, и утраты реальных преимуществ, связанных с облегчением дальнейшего развития уже частично освоенных территорий. Недостаточно обоснованным является и полное игнорирование геополитических задач региональной политики, предусматривающих обеспечение относительно равномерного освоения обширных пространств России. В большинстве регионов России имеются вполне пригодные для проживания природно-климатические условия, а также значительный природно-ресурсный потенциал, являющийся одним из наиболее важных будущих конкурентных преимуществ российской экономики.

Менее радикальной, но достаточно близкой по содержанию основным идеям концепции сжатия «экономической ойкумены» является Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации, разработанная в 2005 г. Министерством регионального развития РФ. Согласно данной концепции, основным принципом, который следует положить в основу федеральной региональной экономической политики на современном этапе, является принцип поляризованного развития, который предполагает концентрацию финансовых, административно-управленческих и человеческих ресурсов на развитии опорных регионов, в состав которых войдут от 6 до 9 субъектов Российской Федерации.

Если субъект Федерации не попадает в разряд опорных регионов, его федеральная поддержка сводится преимущественно к обеспечению доступа населения к бюджетным услугам, гарантированным Конституцией. Для опорных регионов предусматривается значительно более широкий набор мер государственной поддержки, включающий: ускоренное развитие транспортной инфраструктуры; размещение в опорных регионах территориальных органов федеральных органов государственной власти; придание опорным регионам особого правового статуса; развитие образовательной инфраструктуры и инфраструктуры инновационной экономики; формирование новой системы межбюджетных отношений, учитывающей особое положение опорных регионов.

Все эти меры государственной поддержки способны оказать серьезное позитивное влияние на развитие тех субъектов Федерации, которые попадут в число опорных. Однако для всех остальных регионов и национальной экономики в целом реализация отстаиваемой Минрегионразвития РФ концепции поляризованного развития может привести к достаточно неоднозначным последствиям.

Совершенно очевидно, что ускоренное развитие опорных регионов будет достигаться не только за счет дополнительной финансовой и административной поддержки из центра, но и за счет оттока наиболее конкурентоспособных и квалифицированных трудовых ресурсов с прочих территорий. Это создаст практически непреодолимый барьер на пути внедрения инноваций, которые просто некому будет воспринимать и реализовывать.

Достаточно вероятным представляется сценарий, при реализации которого опорные регионы превратятся в анклав экономического благополучия на фоне деградирующей периферии, не способной эффективно интегрироваться не только в мировую, но и во внутреннюю экономику. Нарастающие потери человеческого и физического капитала обширной периферии, ограничение внутреннего рынка межрегиональным обменом между опорными регионами способны перекрыть экономические выгоды, связанные с реализацией эффектов масштаба и агломерационной экономии в опорных регионах, и привести к снижению темпов роста в стране на фоне резкого углубления межрегиональных диспропорций.

Заслуживает внимание мнение Р.М. Мельникова, согласно которому основными объектами федеральной региональной экономической политики должны стать крупные макрорегионы, характеризующиеся относительной однородностью входящих в них территорий и способные повышать эффективность участия в межмакрорегиональном географическом разделении труда на основе опережающего развития отраслей товарной специализации. При этом основными реципиентами федеральной поддержки должны стать отстающие макрорегионы, у которых ва-



ловой региональный продукт на душу населения меньше 75% от среднероссийского уровня<sup>7</sup>.

Р.М. Мельников считает, что выбор проблемных макрорегионов как основных объектов федеральной региональной экономической политики обусловлен рядом обстоятельств. Во-первых, это особенности межрегиональной дифференциации в России, для которой характерно существенное превышение межмакрорегиональных диспропорций над внутримакрорегиональными (которое просматривается лишь при использовании альтернативной федеральным округам сетки макрорегионов), а также существенные расхождения между стационарными состояниями долгосрочного равновесия различных макрорегионов, к которым они стремятся в результате действия рыночных сил. Во-вторых, это наличие на уровне макрорегионов реальных предпосылок к отбору и реализации инвестиционных проектов, позволяющих добиться заметного повышения эффективности территориальной экономической системы (на уровне отдельных субъектов Федерации и тем более локальных территориальных образований, попавших в состояние устойчивой депрессии, такие предпосылки могут отсутствовать).

Однако выбор проблемных макрорегионов как основных объектов федеральной региональной экономической политики невозможен хотя бы потому, что основным субъектом, реализующим инициативы федеральной региональной политики, являются региональные органы власти, которых на уровне макрорегионов не существует. Но в то же время идея Р.М. Мельникова имеет право на существование, если учесть, что макрорегион – это территория, включающая в себя субъекты РФ, имеющие схожие социально-экономические проблемы и потенциал развития. Более того, вовсе не обязательно чтобы макрорегион повторял контуры существующих крупных экономических районов или федеральных округов. В мировой истории есть много примеров, когда федеральная региональная политика успешно реализовалась именно на подобных территориях. Речь идет, например, о «силиконовой долине» в Калифорнии, агломерации Штутгарда в Баден-Вюртемберге (ФРГ), коридора М-4 западнее Лондона, средней Италии и др.

Одним из ключевых вопросов формирования федеральной региональной экономической политики является выбор оптимальных организационно-экономических механизмов ее реализации. И здесь решающее значение имеет выбор базовой парадигмы региона, которая будет положена в основу концепции федеральной региональной экономической политики.

А.Г. Гранбергом выделяются четыре возможные парадигмы региона: регион-квазигосударство, регион-квазикорпорация, регион-рынок и регион-социум<sup>8</sup>. В парадигме региона как квазигосударства регион рассматривается как относительно обособленная подсистема государства, обладаю-

щая собственными функциями и финансовыми ресурсами. В парадигме региона как квазикорпорации регион рассматривается как крупный субъект собственности и экономической деятельности, участвующий в конкурентной борьбе на национальном и международном рынках. В парадигме региона как рынка регион рассматривается как определенный географический ареал, в рамках которого функционирует система рынков товаров, труда, капитала и знаний. В парадигме региона как социума регион рассматривается как общность людей, живущих на определенной территории.

Анализируя данные парадигмы применительно к задаче формирования стратегии развития депрессивных регионов, А.М. Марголин и З.А. Хутыз пришли к выводу, что наиболее предпочтительной из них является парадигма региона как социума<sup>9</sup>. По мнению этих авторов, только следуя данной парадигме, предполагающей ориентацию на повышение качества жизни населения региона на основе воспроизводства образования, здравоохранения, культурных ценностей и окружающей природы, возможно формирование объективных предпосылок для будущего устойчивого развития депрессивных регионов.

Не отрицая продуктивности ориентации на комплексное развитие социума как конечной цели государственной экономической политики вообще, нужно указать на ряд проблем, которые возникают при использовании данной парадигмы в качестве базиса концепции региональной экономической политики.

1. Из концепции региона как социума нельзя вывести определенных рекомендаций по выбору экономической базы регионального развития. В частности, вполне допустимым оказывается использование на постоянной основе в качестве источника развития регионального социума финансовых ресурсов, создаваемых регионами-донорами и перераспределяемых в пользу депрессивных регионов по линии межбюджетных трансфертов. Более того, отвергая возможность адаптации концепции региона как квазикорпорации для разработки системы мер государственного регулирования развития депрессивного региона, А.М. Марголин и З.А. Хутыз указывают, что депрессивные регионы в принципе не способны конкурировать с другими регионами, национальными и транснациональными корпорациями на рынках факторов производства, товаров и услуг. Однако если развитие конкурентоспособных производств не становится элементом стратегии, очевидно, что единственным реальным источником долгосрочного развития социума депрессивного региона оказываются ресурсы иных, конкурентоспособных регионов.

2. Хотя А.М. Марголин и З.А. Хутыз обоснованно указывают на недостаточное внимание к вопросам межрегиональной интеграции и тенденции к глобализации товарных рынков, характерное для концепции региона как рынка, те же



критические аргументы можно сформулировать и применительно к концепции региона как социума.

3. Концепция региона как социума не может являться основой для проектирования механизмов реализации региональной политики. Она дает представление о конечных целях государственной политики в отношении депрессивных регионов, но не о реально достижимых в обозримые сроки промежуточных целевых ориентирах, а также о средствах достижения этих целей.

В то же время нецелесообразно ориентироваться на парадигму региона как квазигосударства при разработке системы мер государственного регулирования. Фактически эта парадигма являлась базой федеральной региональной экономической политики, проводимой в России в первой половине 1990-х гг. и направленной на создание привилегированных условий для отдельных экономически и политически сильных национальных республик как своего рода платы за приглушение действительных или мнимых сепаратистских настроений. Конкуренция квазигосударств на политическом поле способна оказывать огромное негативное влияние на эффективность аккумуляции и расходования ресурсов общественного сектора, а также на динамику региональных диспропорций.

Гораздо более плодотворная концепция региональной экономической политики (как в отношении субфедерального, так и в отношении федерального уровней государственного управления) может быть разработана при условии ориентации на парадигму региона как квазикорпорации<sup>10</sup>.

При этом парадигма региона как квазикорпорации является значимой в двух смыслах. С одной стороны, она указывает на необходимость развития конкурентных преимуществ, которыми обладают существующие региональные компании, в том числе и за счет интеграции с компаниями, базирующимися в других регионах. С другой стороны, она указывает на целесообразность создания на наиболее слаборазвитых и депрессивных территориях новых корпоративных образований, обладающих капиталом и управленческими технологиями, способными оказать реальное позитивное влияние на процессы регионального развития. Естественно, создание таких корпоративных образований возможно лишь при наличии объективных предпосылок, которые едва ли могут быть обнаружены в рамках локальных слаборазвитых и депрессивных ареалов и требуют анализа и оценки потенциала достаточно обширных макрорегионов.

Концепция региона как квазикорпорации позволяет выделить две группы методов регулирования, которые могут быть использованы в рамках реализации государственной региональной политики. Во-первых, это косвенные методы, связанные с созданием условий для повышения конкурентоспособности предприятий стимулируемых регионов на национальных товарных рынках и заключающиеся главным образом в развитии

региональной производственной инфраструктуры. Во-вторых, это прямые методы, связанные с участием государства в акционерном капитале региональных компаний, а также с использованием иных механизмов финансового обеспечения инвестиционной деятельности региональных компаний (предоставление гарантий возврата заемных средств, субсидирование процентных ставок, налоговые льготы). Вне зависимости от характера применяемых методов регулирования они должны быть направлены на обеспечение эффективного использования собственных возможностей регионов и переход от стадии централизованной поддержки к стадии самофинансирования.

Реализация стратегии регионального развития, основанной на парадигме региона как квазикорпорации, невозможна без формирования эффективных собственников, заинтересованных в долгосрочном развитии, способных осуществлять расширенное воспроизводство собственного капитала и генерировать позитивные косвенные эффекты для всего регионального хозяйственного комплекса.

Таким образом, выбор приоритетов эффективной региональной политики федерального правительства является важным этапом в определении стратегии социально-экономического развития регионов России.

#### Примечания

- 1 Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2001. С. 429.
- 2 Штульберг Б.М., Введенский В.Г. Региональная политика России: теоретические основы, задачи и методы реализации. М.: Гелиос АРВ, 2000. С. 60.
- 3 Ситуация, когда невозможно изменить распределение ресурсов так, чтобы один из субъектов экономики улучшил свое положение, а другой не ухудшил, называется «эффективность по Парето».
- 4 Оптимум Парето во многорегиональной системе – это множество вариантов развития экономики, которые нельзя улучшить для одних регионов, не ухудшая положения других.
- 5 См.: Артоболовский С.С. Региональная политика, направленная на снижение территориальных экономических и социальных диспропорций в Российской Федерации: проект концепции // Регион: экономика и социология. 2001. № 1. С. 4–34.
- 6 См.: Пивоваров Ю. Сжатие «экономической ойкумены» России // Мировая экономика и международные отношения. 2007. № 4. С. 63–69.
- 7 См.: Мельников Р.М. Проблемы теории и практики государственного регулирования регионального развития регионов. М.: Изд-во РАГС, 2006. С. 142.
- 8 См.: Гранберг А.Г. Основы региональной экономики. М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2001. С. 83.
- 9 См.: Марголин А.М., Хутыз З.А. Теория и практика инвестиционного обеспечения развития экономики депрессивных регионов. М.: НИЦиМО, 2004. С. 57.
- 10 См.: Мельников Р.М. Указ. соч. С. 142.