
ОБЩЕСТВО И ЭКОНОМИКА: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ

УДК 332.12

СОВРЕМЕННЫЕ РОССИЙСКИЕ ТРЕНДЫ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ И РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ НА ФОНЕ МИРОВЫХ ТЕНДЕНЦИЙ¹

В.Е. Селиверстов

Институт экономики и организации
промышленного производства СО РАН
E-mail: sel@ieie.nsc.ru

В статье рассмотрен генезис пространственного развития и региональной политики постсоветской России в 1990-е гг. и в первое десятилетие нового тысячелетия. На основе сопоставления с мировыми тенденциями выявлены специфика российских преобразований в этих сферах, недостатки и проблемные области, показаны направления их совершенствования.

Ключевые слова: Россия, пространственное развитие, региональная политика.

MODERN RUSSIAN TRENDS OF SPATIAL DEVELOPMENT AND REGIONAL POLICY AGAINST THE BACKGROUND OF WORLD TRENDS

V.E. Seliverstov

Institute of Economics and Industrial Engineering,
Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences
E-mail: sel@ieie.nsc.ru

The article considers the genesis of spatial development and regional policy of post-Soviet Russia in the 1990s and the first decade of the new millennium. The specifics of the Russian transformations are revealed on the basis of comparison with world trends; disadvantages and problem fields are revealed; ways of development are shown.

Key words: Russia, spatial development, regional policy.

Новое российское государство, возникшее в начале 1990-х гг. после распада СССР, формировалось в исключительно сложных экономических и политических условиях. Требовалось одновременно провести радикальную экономическую реформу, кардинальную реформу политической системы,

¹ Селиверстов В.Е. Федерализм, региональное развитие и региональная наука в постсоветской России: модернизация или деградация? // Регион: экономика и социология. № 4. 2013.

модернизацию российского федерализма и на новой основе создать государственную региональную политику, которая фактически отсутствовала в советский период. Причем принципиально важно было осуществить реформирование одновременно на всех фронтах: невозможно было модернизировать экономику при старой политической системе и старых отношениях собственности; невозможно было сформировать новый российский федерализм на останках «квазифедерации» распавшегося СССР без эффективной региональной политики. Сложность ситуации заключалась и в том, что все эти преобразования осуществлялись в условиях фактически опустошенного государственного бюджета и тотального дефицита.

Более чем двадцатилетний период существования постсоветской России – достаточное время для подведения итогов реформирования российского экономического, политического и правового пространства. Для того чтобы оценить эти итоги, вначале кратко рассмотрим тенденции пространственного развития и государственной региональной политики в разрезе двух временных периодов (более подробно эти вопросы освещены в наших работах [2–9]):

1990-е гг. – период начала формирования российского государства в современных границах после распада СССР, сопровождавшийся масштабной политической и радикальной экономической реформами (период президентства Б. Ельцина).

2000-е гг. – период укрепления вертикали президентской власти и укрепления экономических и политических позиций России в мировом сообществе (период президентства В. Путина – Д. Медведева).

1. Тенденции пространственного развития Российской Федерации

После распада СССР в 90-е гг. прошлого века экономическая активность концентрировалась в основном в столичных городах (Москва и Санкт-Петербург) и на территориях добычи углеводородов (Тюменская область и ее автономные округа). Это резко усилило межрегиональные диспаритеты в пространственном развитии: различия в производстве валового регионального продукта и продукции промышленности на душу населения по субъектам Федерации достигали 15–25 раз. Положение усугублялось введением новых принципов налогообложения крупнейших ресурсодобывающих компаний: они стали платить налоги по месту регистрации (в основном в Москве), а не по месту основного производства (например, в Сибири и на Дальнем Востоке). В результате налогооблагаемая база местных правительств была искусственно завышена в столице и существенно занижена в восточных регионах страны, что сильно влияло на их финансовое положение.

Развитие на остальных территориях страны находилось на грани саморазрушения. Чтобы предотвратить сепаратистские тенденции, Президент Б. Ельцин выдвинул российским регионам популистский лозунг «берите суверенитета столько, сколько сможете проглотить» (его дословное высказывание на митинге в столице Республики Татарстан Казани в августе 1990 г.). Это привело, с одной стороны, к принятию местными парламентами и законодательными собраниями конституций, уставов регионов, дру-

гих законодательных актов, которые противоречили Конституции России и федеральному законодательству. В то же время передача многих расходных полномочий в регионы и муниципалитеты (как отражение процессов децентрализации) никак не сопровождалась мерами по увеличению доходных источников местных бюджетов. Федеральная поддержка в этот период в существенной степени осуществлялась по политическим предпочтениям и вне бюджетного федерализма. Основная ее часть оседала в таких национальных республиках, как Татарстан и Башкортостан. Федеральные целевые программы, ориентированные на поддержку других территорий, финансировались в лучшем случае на 5–10 %.

В этот период получила развитие концепция «свертывания экономической активности» на Востоке страны (в Сибири и на Дальнем Востоке) якобы в силу дороговизны поддержки там сфер жизнедеятельности и инфраструктуры. Для обоснования этого тезиса привлекались оценки зарубежных экспертов. Вследствие обвального сокращения производства, структурных сдвигов и в результате ликвидации государственного заказа на производство продукции оборонного значения ряд крупных субъектов Федерации, в советский период бывших передовыми, вошли в категорию новых депрессивных регионов.

В 1990-е гг. существенно обострились экономические и социальные проблемы в национальных республиках Северного Кавказа, сопровождающиеся массовой безработицей и резко усиливающейся «исламизацией» общества. Сепаратистские тенденции привели к провозглашению лозунга по выходу Чеченской Республики из состава России. Это привело к масштабным боевым действиям на территории Северного Кавказа. Фактически на территории России сформировался анклав территорий, живших не по законам светского государства, а по законам шариата, что немыслимо в цивилизованной федерации.

Таким образом, на рубеже веков страна была поставлена на грань экономической и политической катастрофы. И тенденции регионального развития подтверждали этот вывод.

В 2000 гг. после прихода к власти Президента В. Путина (которого на один срок сменил Президент Д. Медведев) ситуация в региональном развитии России, безусловно, изменилась в лучшую сторону вследствие качественного изменения в экономической ситуации в стране (чему в немалой степени способствовал рост цен на углеводороды), но она приобрела новые специфические черты. Как отмечалось выше, этот период начался крупными мерами по «укреплению вертикали государственной власти», что сопровождалось усилением централизации в сфере недропользования и лишением регионов ряда полномочий по управлению ресурсами. К позитивным тенденциям в региональном развитии России в этот период стоит отнести:

- гармонизацию межбюджетных отношений, в результате федеральные трансферты в субъекты Федерации стали распределяться «по формуле»;
- начало реализации крупных федеральных программ в ряде регионов с активной поддержкой как по линии федерального бюджета, так и крупного бизнеса. Российский бизнес все более отчетливо оформил свое «присутствие» в конкретных регионах и стал активно влиять на многие стороны регионального развития;

- успешную реализацию рядом субъектов Федерации собственных «моделей развития» с учетом своих конкурентных преимуществ²;
- приход к власти в регионах новых команд управленцев, более профессиональных и умеющих решать не только тактические, но и стратегические задачи;
- формирование на новой основе системы регионального стратегического планирования, которая нашла отражение в стратегиях развития федеральных округов (здесь «пионером» был Сибирский федеральный округ), субъектов Федерации и крупных городов. Это, безусловно, повысило качество регионального управления [10];
- начало формирования на федеральном, межрегиональном и региональном уровне новых институтов развития (инвестиционный фонд; открытые экономические зоны; технопарки; наукограды; промышленные парки и промышленно-логистические парки и т.д.);
- формирование новой северной и арктической доктрины России, что, безусловно, чрезвычайно важно, учитывая стратегическое и ресурсное значение северных и арктических территорий. В 2013 г. была принята Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г.

Влияние глобального финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг. на процессы регионального развития в России проявилось в том, что в этот период произошло относительное сокращение межрегиональных различий. Кризис оказал наиболее сильное влияние на развитые субъекты Федерации, в то время как система государственного вмешательства по демпфированию негативных социальных последствий кризиса в большей мере была заметна в депрессивных и отсталых регионах. В целом география кризиса была достаточно очевидна. На первом самом тяжелом этапе он в наибольшей степени затронул регионы европейской части России, специализирующиеся на поставках малоконкурентной продукции на внутренний рынок, а также сырья – на внешний. В тяжелом положении оказались регионы «металлургической» специализации Урала, Сибири, Центральной и Северо-Западной России. Крупные города также испытали шоковый кризисный период, в основном связанный с обвальным сокращением строительства и отчасти – сегмента банковского сектора и сферы услуг.

В целом в 2000-х гг. ряд проблем регионального развития России, доставшихся «в наследство» от прошлого, частично удалось решить. Но тем не менее пространственное развитие страны осуществлялось в этот период в существенной степени спонтанно. До сих пор в России отсутствует целостная Стратегия территориального (пространственного) развития – основной

² Так, за последние полвека Новосибирская область трижды сменила свои позиции в экономической системе страны: она прошла путь от одного из наиболее развитых регионов Российской Федерации в 60–80-е гг. прошлого века со специализацией на развитие машиностроения к позиционированию как «нового депрессивного региона» начиная с конца 1980-х гг. до окончания 1990-х и, наконец, с первых лет нового тысячелетия вхождение в группу одного из наиболее динамично развивающихся российских регионов с диверсифицированной структурой экономики и с ориентацией на инновационный путь развития. Этот регион реализовал эффективную модель развития с ориентацией принципа «опоры на собственные силы» и использованием преимуществ своего географического положения и крупнейшего в стране научно-инновационного потенциала.

концептуальный документ, который должен определить и законодательно закрепить пространственные приоритеты развития России в долгосрочной перспективе в контексте национальной безопасности и устойчивого развития всей страны; отсутствует Генеральная схема расселения населения.

В этот период не было принято эффективных мер по решению проблем «моногородов» (в том числе «закрытых» городов, обслуживающих крупные объекты оборонно-промышленного комплекса; «углегородов» и т.д.). Не происходило качественных изменений в институтах и механизмах недропользования, что лишало «сырьевые» территории материальных и финансовых ресурсов, необходимых для реализации эффективной социальной и природоохранной политики.

Конечно, по мере улучшения экономической ситуации в стране появились финансовые возможности для крупномасштабной поддержки отдельных территорий (проблемных регионов и новых «точек» экономического роста). Однако эти федеральные ресурсы концентрировались в основном в трех направлениях: на развитие республик Северного Кавказа (в основном на восстановление Чеченской Республики)³, на «имиджевые» проекты, имеющие весьма отдаленное отношение к оптимизации пространственного развития страны (объекты зимней Олимпиады в Сочи⁴ и универсиады в Казани, инфраструктура саммита АТЭС во Владивостоке и т.д.) и на «полировку российской витрины» – обустройство столичных городов Москвы и Санкт-Петербурга с реализацией там крупных инфраструктурных и инновационных («Сколково») проектов. Действительно приоритетные направления модернизации пространственного развития страны (например, обновление транспортной инфраструктуры Востока России) оставались без масштабной государственной поддержки.

В результате крупные российские территории, имеющие стратегическую значимость (Сибирь, Дальний Восток), не стали стратегическими приоритетами в пространственной политике России.

Так, государственная политика в отношении Сибири недостаточно системна, здесь до сих пор доминируют отдельные и не связанные друг с другом акции. Масштаб госинвестиций в ее развитие на порядок ниже, чем в имиджевые проекты в других регионах. Даже правильные в принципе предложения о формировании новых институтов для поддержки восточных районов (например, предложения о формировании Государственной корпорации развития Сибири и Дальнего Востока) воспринимаются в обществе и в экспертной среде очень неоднозначно. Доминирует мнение, что они соз-

³ Республики Северного Кавказа получают в настоящее время от федерального центра десятую часть всех инвестиций и трансфертов, предназначенных для перераспределения всем субъектам Федерации, причем треть северокавказских трансфертов приходится на Чеченскую Республику.

⁴ Стоимость объектов сочинской Олимпиады 2014 г. уже сейчас оценивается более чем в 50 млрд долл. и продолжает постоянно возрастать. Мы не будем здесь давать оценку целесообразности проведения Олимпиады в России в условиях, когда многие сегменты социальной сферы, регионы и города испытывают хронический дефицит федеральной поддержки. Сошлемся лишь на факт массовых протестов и демонстраций в Бразилии в 2013 г. против проведения в этой стране чемпионата мира по футболу. Жители этой страны, где футбол является национальным культом, показывают пример гражданской сознательности и трезвой оценки приоритетности вложений в решение социальных проблем по сравнению с затратами на ресурсоемкие имиджевые мероприятия.

даются не для концентрации ресурсов для поддержки восточных районов, а для концентрации эффектов от эксплуатации их природных ресурсов в интересах Центра и столичных финансово-промышленных групп, что здесь велики коррупционные риски.

В то же время наш анализ показал, что даже в сложной обстановке последнего десятилетия и влияния последствий глобального финансово-экономического кризиса, в южно-центральной части Сибири начался процесс формирования межрегионального (Новосибирская область – Томская область – Красноярский край) инновационного кластера, основы которого были заложены еще в советский период. Его влияние на изменение традиционной специализации сибирского макрорегиона в последние годы становится все более ощутимо. В рамках этого кластера реализуются практически все новые институты развития (технопарки, особые экономические зоны, технологические платформы и др.) и это становится важным вектором модернизации экономики всей Сибири. Более того, в южной зоне Сибири роль и влияние этих институтов развития выше, чем по России в целом. Есть основания полагать, что в предстоящее десятилетие инновационный сегмент экономики Сибири окажет заметное влияние на опережение темпов экономического роста макрорегиона над среднероссийскими наряду с влиянием роста нефте- и газодобычи на новых месторождениях Красноярского края и Иркутской области. Однако это потребует существенно большей, чем в настоящее время государственной поддержки (в том числе и в виде увеличения финансирования Сибирского отделения РАН, способного обеспечить серьезную научную платформу инновационного развития Сибири).

Завершая краткий синопсис тенденций пространственного развития России, отошлем читателя к чрезвычайно интересным исследованиям д.г.н., проф. Н.В. Зубаревич, которые позволили ей достаточно четко идентифицировать «четыре России»⁵, очень сильно различающиеся экономическими, социальными и политическими тенденциями развития [1]. Эти исследования отчетливо выявили факт исключительно сильной негомогенности российского экономического пространства, которая проявляется в экономической сфере, в готовности регионов к инновационному развитию, в уровнях благосостояния населения, в электоральных предпочтениях местных сообществ и т.д. В принципе трудно найти пример крупного государства мира с гомогенной пространственной структурой экономики и общества, но в

⁵ «Первая Россия» – это «страна» больших городов. Их количество невелико – 73, но в них сосредоточено более 21 % населения страны. Преимущества крупных городов федерального значения очевидны: они являются лидерами постиндустриальной экономики с достаточно высоким уровнем развития и увеличивающейся долей среднего класса в численности населения. «Вторая Россия» – «страна» промышленных городов с населением от 20 до 250 тыс. человек, здесь проживает более четверти населения страны и в самой нестабильной ее части – в монопрофильных городах – около 10 %. Здесь невысок человеческий капитал, многие города испытывают тяготы деиндустриализации. «Третья Россия», в которой сконцентрирована треть населения страны – это огромная территория на периферии, пространство села и малых городов с огромными проблемами самовывживания. «Четвертая Россия» – слаборазвитые республики Северного Кавказа и юга Сибири (Алтай и Тыва), где проживает менее 6 % населения. В «четвертой России» особенно сильна коррупция, местные кланы борются за власть и ресурсы, здесь существуют сильные этнические и религиозные противоречия. Доля теневой экономики составляет на Северном Кавказе более 50 %.

России уровень пространственной неомогенности существенно выше, чем в других крупных развитых странах. Она, безусловно, существенно снижает возможность реализации унифицированной региональной, социальной, научно-технической, инфраструктурной политики в России и настоятельно требует учета в этих управленческих политиках федерального центра пространственных факторов и аспектов.

2. Тенденции российской региональной политики

Позиция автора состоит в том, что с учетом громадной протяженности российского экономического пространства, исключительно сильных различий субъектов Федерации по наличию и разнообразию природных ресурсов, уровням развития производства и социальной сферы региональная политика должна стать важнейшей управленческой политикой России. В то же время долгое время как в прошлом СССР, так в постсоветской России региональная политика и государственное регулирование и управление территориальным развитием находились на «задворках» социально-экономической политики государства. В советское время она была подменена централизованной политикой размещения производительных сил страны. В 1990-е гг. в условиях глубокого экономического кризиса российская региональная политика «де-факто» отсутствовала, так как не было финансовых и материальных ресурсов для ее реализации. Российские регионы были фактически поставлены в условия «самовыживания»; в этот период получили развития различного рода межрегиональные бартерные схемы и взаимозачеты, реализуемые местными правительствами, которые позволяли хоть как-то обеспечивать выживаемость субъектов Федерации и городов. На рубеже веков было даже ликвидировано федеральное ведомство, ответственное за реализацию региональной политики.

В 2000-е гг. наметился прогресс в развитии теории и практики региональной политики в Российской Федерации. Так, на федеральном и региональном уровне начали одновременно осуществляться три реформы: административная, муниципальная, реформа бюджетирования. Был практически завершен процесс приведения в соответствие регионального и федерального законодательства. Усилились финансовые ресурсы региональной политики и появились ее новые формы, инструменты и институты (помимо традиционных федеральных целевых программ региональной направленности). Начали создаваться институциональные структуры региональной политики и здесь наиболее важным шагом стало воссоздание Министерства регионального развития РФ. Происходило совершенствование административно-территориального деления России, нашедшее отражение в объединительных процессах ряда сложносоставных субъектов Федерации. На уровне федеральных округов и субъектов Федерации заметно интенсифицировалась работа по формированию стратегических программных документов регионального развития. Были разработаны документы, которые характеризуют правовые основы и саму идеологию региональной политики (проект федерального закона «Об основах государственной региональной политики, порядке ее разработки и реализации» и «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации»).

Несмотря на важность этих шагов, региональная политика современной России (и ее институциональные структуры) по своей значимости, приоритетности и размеру выделяемых ресурсов существенно уступают макроэкономической и бюджетно-финансовой политике государства. Фактически отсутствует законодательная база российской региональной политики. До сих пор отсутствует Стратегия регионального развития России, с которой должны корреспондировать стратегии развития макрорегионов, федеральных округов и субъектов Федерации. Это породило, с одной стороны, существенное усиление межрегиональных диспаритетов на экономическом и политическом пространстве России, с другой – обрекло субъекты Федерации и города на зависимость от федеральной поддержки (которая стала рассматриваться как безальтернативный способ решения региональных проблем), привело к излишней и гипертрофированной межрегиональной конкуренции.

Положение усугублялось провозглашением неверно выбранной модели государственной региональной политики, основанной лишь на поддержке «регионов-локомотивов» и отказе от «политики выравнивания» уровней социально-экономического развития регионов. Такая региональная политика «поляризованного развития» на базе государственной поддержки «регионов-локомотивов» еще 5–7 лет назад провозглашалась в качестве генеральной линии, реализуемой Министерством регионального развития РФ. Однако мы считаем, что государственная региональная политика неизбежно должна сочетать два внешне взаимоисключающих направления: поддержки депрессивных и отсталых регионов и поддержки региональных «точек роста».

Региональная политика, основанная на межрегиональном перераспределении государственных ресурсов, должна строиться на «прозрачной» основе, сопровождаемой сильным мониторингом эффективности использования выделяемых на ее основные цели ресурсов и контролем общества над их расходованием. Должен быть достигнут общественный консенсус как по поводу стратегических приоритетов региональной политики, так и по поводу масштабов средств, выделяемых на те или иные ее проблемные зоны. Однако современная российская практика пока не использует этот важнейший принцип и постулат цивилизованной региональной политики, и это порождает серьезные проблемы.

Так, широко распространенный в российской общественной среде лозунг «Хватит кормить Кавказ», с одной стороны, порожден слабой информированностью общества о реальных и очень сложных социально-экономических проблемах этой территории, с другой – широко известными фактами, когда депрессивные и отсталые северокавказские субъекты Федерации живут явно не по средствам. Например, в интервью агентству «Интерфакс» 19 августа 2013 г. Министр финансов России А. Силуанов отметил, что траты бюджета на содержание госслужащих в кавказских республиках значительно выше, чем в среднем по России. Здесь также существенно выше количество служебных автомобилей на одного чиновника (например, в Чеченской Республике число автомобилей на балансе государственных органов составляет 0,27 единиц на одного сотрудника, тогда как в среднем по России тот же показатель равен 0,06). Центр Грозного украшают мечеть

«Сердце Чечни» – одна из самых больших в мире и «Грозный Сити» – комплекс пустующих современных высотных зданий. Это прямое и косвенное доказательство непрозрачности российской региональной и межбюджетной политики.

Таким образом, государственная региональная политика России пока находится лишь на начальной стадии своего становления и ее идеология, институты и инструменты нуждаются в серьезном усилении.

3. Основные выводы и итоги

Итак, федерализм и пространственное развитие современной России, ее региональная политика характеризуются противоречивыми тенденциями. С одной стороны, в последнее десятилетие удалось преодолеть (или смягчить) ряд крайне опасных и негативных тенденций периода начала экономических и политических реформ российского постсоветского пространства. С другой стороны, модернизационные преобразования страны последнего десятилетия лишь в очень слабой степени были направлены на совершенствование пространственного развития и на государственную региональную политику, которая должна была обеспечивать такую модернизацию. До сих пор общегосударственная экономическая, социальная, научно-техническая политика России реализует «точечный подход» (по терминологии академика А.Г. Гранберга), т.е. без явного и очень четко продуманного учета пространственных факторов, условий и последствий в реализации этих управленческих политик. Осуществляемые федеральным центром меры по совершенствованию пространственной организации экономики и общества при всей их малозначительности к тому же бессистемны и лишены необходимой институциональной и правовой поддержки. Российский федерализм вплотную приблизился к черте, разделяющей унитарные и федеративные государства.

Возникает почти риторический вопрос: что происходит с федерализмом и региональным развитием России: модернизация или деградация? Официальные круги полагают первое, общество склоняется ко второму варианту оценки. Думается, что правда, как всегда, посередине... Мы не склонны к алармистским оценкам предстоящей российской перспективы (с позиций тенденций развития федерализма и пространственного развития страны). Как отмечалось выше, все более отчетливо на российском экономическом пространстве появляются новые точки роста, экономической активности, социального благополучия, инновационной экономики. Но в существенной степени это происходит не как процесс, инициируемый и поддерживаемый «сверху», а как результаты осознанной политики «снизу» – со стороны местных правительств, местного бизнеса, местных сообществ. И это внушает сдержанный оптимизм.

Оценивая прошлые и настоящие тенденции, мы также должны задаться вопросом: а являются ли отмеченные негативные стороны пространственного развития России чем то уникальным, особой «национальной чертой» нашей страны, или же это общемировые тенденции? Что касается отечественной специфики негомогенности российского экономического пространства мы уже кратко высказались выше. А как быть со второй, крайне

важной особенностью – резкой дифференциацией российских регионов по тенденциям экономического и социального развития⁶?

Мировая практика показывает, что межрегиональные неравенства и диспаритеты, пространственная дифференциация присущи всем странам и они тем больше, чем больше размеры страны и естественные природно-ресурсные различия входящих в ее состав регионов. Более того, эта же практика показывает, что усиление пространственной дифференциации – неизбежная цена всех экономических реформ, когда каждое национальное правительство в своей политике сталкивается с дилеммой: экономическая эффективность и экономический рост на этой основе или социальная (в нашем случае пространственная) справедливость? Опыт Китая, Индии, Бразилии, других стран показывает, что их бурный рост в последние десятилетия неизбежно сопровождался усилением поляризации в их региональном развитии.

Специфика России заключается не в самом факте наличия межрегиональных неравенств, а в том, что, во-первых, они являются просто чрезмерными, нехарактерными для высокоразвитых государств и, во-вторых, в отсутствии (или слабости) государственной политики по их преодолению, в неготовности государства признать это приоритетной стратегической задачей.

Опять-таки обратимся к опыту Китая. Феноменальный экономический рост этой страны на протяжении нескольких последних десятилетий сопровождался существенным усилением различий в уровнях и эффективности производства, в уровнях благосостояния южных (и ряда центральных) провинций, ставших мировыми центрами развития высокотехнологичных производств, электроники, легкой промышленности и т.д. и северных и северо-восточных провинций страны. В результате доля трех северо-восточных провинций Китая (Хэйлунцзян, Цзилинь, Ляонин) в промышленности страны сократилась с 16,2 % в 1980 г. до 9,6 % в 2000 г.

В начале нового тысячелетия руководство КНР выдвинуло задачу «подтягивания» этих отстающих регионов до уровня передовых на основе реструктуризации производства и реализации здесь мощных инфраструктурных проектов (в первую очередь в области транспортного строительства). Основным инструментом государственной политики в области выравнивания уровней развития китайских провинций стали крупные государственные программы, реализуемые на принципах государственно-частного партнерства.

В частности с 2003 г. успешно осуществляется Программа модернизации старопромышленной базы Северо-Востока Китая, адаптированная к структурным особенностям этого региона (высокая доля добывающих отраслей, тяжелой промышленности, машиностроения, нефтедобычи и т.д.) и к исторической специфике (значительная часть этой старопромышленной базы создавалась с помощью СССР и на советском оборудовании, которое сильно устарело и нуждалось в массовой замене). В результате реализации этой программы темпы роста Северо-Востока КНР стали устойчиво превышать среднекитайские, с 2004 по 2011 г. ВРП этого макрорегиона увели-

⁶ Очевидно, что гомогенность экономического пространства любого государства и тенденции дифференциации в уровнях развития регионов связаны самым тесным образом.

чился в три раза. Получили развитие новые прогрессивные отрасли (автомобилестроение, авиастроение и др.), на качественно новой основе стало развиваться сельское хозяйство, существенно снизился (до 4,3 %) уровень официально зарегистрированной безработицы. Аналогичные преобразования происходят в Синьцзян-Уйгурском автономном регионе.

Очевидно, что реализация таких государственных программ по выводу северных и северо-восточных провинций КНР на более высокие позиции в стране в существенной степени учитывала стратегические и геополитические приоритеты государства. Характерно, что в КНР взят курс на последовательное укрепление приграничного сотрудничества и системы межрегиональных экономических и политических взаимодействий во всей Северо-Восточной Азии, и здесь Китай не без основания претендует на роль лидера⁷. Все эти преобразования находятся в резком диссонансе с итогами развития Дальнего Востока и с реализацией аналогичной российской Государственной программы экономического и социального развития Дальнего Востока и Байкальского региона (и с ее предшественниками – чисто «дальневосточными» программами).

Опыт Китая в принципе доказывает достаточно высокую эффективность традиционных для СССР (и для современной России) централизованных методов и механизмов государственного регулирования территориального развития на основе использования крупномасштабных государственных программ. Для России поучителен не только китайский опыт официального признания выравнивания уровней регионального развития в качестве приоритетной и стратегически важной задачи государства, но и реальное наполнение этих лозунгов масштабными инвестициями, перераспределением ресурсов, институциональной поддержкой (и, естественно, поддержкой по линии китайской компартии).

Другой полярный пример целенаправленных действий по сокращению межрегиональных неравенств показывает объединенная Европа. Европейская политика регионального развития базируется на политическом принципе, в соответствии с которым более богатые страны и регионы должны проявлять солидарность с более бедными, а также на экономическом принципе, в соответствии с которым более низкие объемы производства в бедных странах-участниках и регионах или странах и регионах с высокими уровнями безработицы представляют собой потерю потенциала и возможности для Европейского союза в целом [11, 12]. Снижение отсталости в уровнях развития регионов стало ключевой стратегической целью Европейского союза с самого начала его формирования и, самое главное, на эти цели тратится около 40 % общеевропейского бюджета.

Европейская региональная политика направлена также на максимизацию вертикальной и горизонтальной интеграции. В рамках системы вертикального управления различные уровни наднациональных (ЕС в целом), национальных, региональных и местных органов власти стимулируются с помощью специализированных планов и программ. В рамках системы горизонтального управления компании социальные группы и институты

⁷ Так, ежегодно в Харбине проводится Международный форум «Региональное развитие и сотрудничество в Северо-Восточной Азии». В 2013 г. прошел уже шестой такой форум (автор является их постоянным участником).

гражданского общества активно участвуют в реализации европейской региональной политики и ее органов управления; у них есть возможность влиять на стратегии регионального развития и формировать свои стратегии в собственных секторах и сферах.

Региональная политика ЕС периодически корректируется, чтобы обеспечить ее адаптацию к бурно изменяющемуся миру и к внешней среде. Последняя реформа в этом сегменте наднационального управления, которая проводилась в 2006 г., была ориентирована на развитие в регионах «экономики знаний», на децентрализацию управления и финансового контроля и т.д. Важнейшим инструментом европейской региональной политики были и остаются т.н. «структурные фонды», в которых концентрировались колоссальные ресурсы для решения целевых и наиболее острых проблем регионального развития в Европе (например, борьба со структурной безработицей).

Европейский опыт реализации региональной политики показал, что позитивные изменения регионального развития в конкретных странах – членах ЕС происходили только в тех случаях, когда, во-первых, освоение фондов ЕС было основано на последовательной структурной политике, осуществляемой в течение ряда лет, и, во-вторых, когда региональная политика не концентрировалась на своих традиционных направлениях (например, по поддержке развития инфраструктуры, способствующей «сближению» регионов), а на мобилизации современных движущих сил пространственного развития (поддержка инновационного развития в отстающих регионах и развития там бизнес-услуг, новые подходы к организации промышленного и сельскохозяйственного производства и к развитию человеческого потенциала на местном уровне и т.д.). И, наконец, европейская региональная политика показывала свои позитивные результаты лишь при последовательном использовании принципа субсидиарности и софинансирования программных мероприятий, когда ЕС в целом, национальные правительства и региональные власти делили финансовое бремя и ответственность за поддержку конкретных направлений регионального развития.

Для России важны и некоторые негативные результаты европейской региональной политики. Так, те депрессивные и отсталые регионы, которые строили свою политику лишь на основе ожидания крупного финансирования со стороны ЕС и не предпринимали усилий для мобилизации собственных ресурсов и новых региональных «точек роста», не смогли улучшить свое позиционирование в общеевропейском экономическом пространстве (последнее особенно явно проявилось в новых странах – членах ЕС Центральной и Восточной Европы).

Таким образом, европейская региональная политика использует более «тонкие» и более современные методы, инструменты и институты, чем, например, китайский опыт государственного регулирования пространственного развития. Но она, в свою очередь, требует и более зрелого уровня развития демократии, гражданского общества, ментальности как элит, так и отдельных социальных групп. Поэтому не случайно, что в последнее десятилетие европейская региональная политика трансформировалась в «политику сплочения» (Cohesion Policy) – здесь само название говорит за

себя: это политика осознанной «дискриминации» более «богатых» регионов Европы в пользу «бедных» ради единства и сплочения всего европейского пространства с помощью специальных «фондов сплочения» [13]. Как отмечалось в материалах Еврокомиссии, средства европейских «фондов сплочения» будут распространяться на сферы, стимулирующие рост экономики и уровня занятости в регионах ЕС, а не просто на перераспределение финансовых ресурсов. Среди основных приоритетов нынешней программы политики сплочения Комиссия называет инвестиции в сферу науки и технологического развития; информационно-компьютерные технологии; развитие малых и средних предприятий; развитие общего и профессионального обучения. В целом указанные направления корреспондируют с целями Лиссабонской стратегии, нацеленной на содействие росту ВВП и занятости в ЕС путем создания наукоемкой и конкурентоспособной экономики.

Очевидно, что региональная политика постсоветской России и «неявная» (т.е. официально не артикулируемая) парадигма пространственного развития страны слабо вписываются в современные мировые тенденции. Фактически только в настоящее время региональная политика в нашей стране начинает постепенно формировать свои черты, как с учетом мирового опыта, так и российской специфики. Тем не менее мы полагаем, что генезис региональной политики России неизбежно должен привести к ее трансформации в политику, аналогом которой является «политика сплочения» ЕС («cohesion policy»), однако это потребует изменений в самой модели российского федерализма и его переориентации на «федерализм сотрудничества».

Литература

1. *Зубаревич Н.В.* Регионы России: неравенство, кризис, модернизация. М.: Независимый институт социальной политики, 2010. 160 с.
2. *Селиверстов В.Е.* Современные проблемы региональной политики и федерализм в России // *Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт: сб. науч. тр.* Новосибирск: ИЭиОПП, 1995. Вып. 2. С. 36–52.
3. *Селиверстов В.Е.* Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти // *Регион: экономика и социология.* 2004. № 1. С. 26–56.
4. *Селиверстов В.Е.* Региональная политика России: выбор новой модели // *Регион: экономика и социология.* 2006. № 4. С. 15–40.
5. *Селиверстов В.Е.* Мифы и рифы территориального развития и региональной политики России // *Регион: экономика и социология.* 2008. № 2. С. 194–224.
6. *Селиверстов В.Е.* Новая концепция совершенствования региональной политики в Российской Федерации // *Регион: экономика и социология.* 2008. № 4. С. 3–14.
7. *Селиверстов В.Е.* Две модели региональной политики // *ЭКО.* 2008. № 4. С. 88–92.
8. *Селиверстов В.Е.* Трансформации федерализма и региональной политики в России на рубеже веков // *Оптимизация территориальных систем* / под ред. С.А. Суспицына. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. С. 300–318.
9. *Селиверстов В.Е.* Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы / отв. ред. В.В. Кулешов; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2010. 495 с.
10. *Селиверстов В.Е.* Региональное стратегическое планирование: от методологии к практике / отв. ред. В.В. Кулешов; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2013. 436 с.

11. *Хорват Д.* Вызовы регионального развития и территориальной политики в Европе в начале XXI века // Современные проблемы пространственного развития. М.: СОПС, 2012. С. 87–98.
12. *Horváth D.* Regionalization in Eastern and Central Europe: obstacles and perspectives // Geography, environment, sustainability 5: (2), 2012. P. 4–17.
13. Territorial Cohesion in Europe: Int. Conf. for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. Pecs, 27-28 June 2013 / ed. I.P. Kovacs, J. Scott, Z. Gal; Inst. for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Acad. of Sciences. Pecs, 2013. 516 p.

Bibliography

1. *Zubarevich N.V.* Regiony Rossii: neravenstvo, krizis, modernizacija. M.: Nezavisimyj institut social'noj politiki, 2010. 160 p.
2. *Seliverstov V.E.* Sovremennye problemy regional'noj politiki i federalizm v Rossii // Federalizm i regional'naja politika: problemy Rossii i zarubezhnyj opyt: sb. nauch. tr. Novosibirsk: IJeOPP, 1995. Vyp. 2. P. 36–52.
3. *Seliverstov V.E.* Federalizm i regional'naja politika v Rossii v uslovijah ukreplenija vertikal'noj vlasti // Region: jekonomika i sociologija. 2004. № 1. P. 26–56.
4. *Seliverstov V.E.* Regional'naja politika Rossii: vybor novej modeli // Region: jekonomika i sociologija. 2006. № 4. P. 15–40.
5. *Seliverstov V.E.* Mify i rify territorial'nogo razvitija i regional'noj politiki Rossii // Region: jekonomika i sociologija. 2008. № 2. P. 194–224.
6. *Seliverstov V.E.* Novaja koncepcija sovershenstvovanija regional'noj politiki v Rossijskoj Federacii // Region: jekonomika i sociologija. 2008. № 4. P. 3–14.
7. *Seliverstov V.E.* Dve modeli regional'noj politiki // JeKO. 2008. № 4. P. 88–92.
8. *Seliverstov V.E.* Transformacii federalizma i regional'noj politiki v Rossii na rubezhe vekov // Optimizacija territorial'nyh sistem / pod red. S.A. Suspicyna. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN, 2010. P. 300–318.
9. *Seliverstov V.E.* Strategicheskie razrabotki i strategicheskoe planirovanie v Sibiri: opyt i problemy / otv. red. V.V. Kuleshov; IJeOPP SO RAN. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN, 2010. 495 p.
10. *Seliverstov V.E.* Regional'noe strategicheskoe planirovanie: ot metodologii k praktike / otv. red. V.V. Kuleshov; IJeOPP SO RAN. Novosibirsk: IJeOPP SO RAN, 2013. 436 p.
11. *Horvat D.* Vyzovy regional'nogo razvitija i territorial'noj politiki v Evrope v nachale XXI veka // Sovremennye problemy prostranstvennogo razvitija. M.: SOPS, 2012. P. 87–98.
12. *Horváth D.* Regionalization in Eastern and Central Europe: obstacles and perspectives // Geography, environment, sustainability 5: (2), 2012. P. 4–17.
13. Territorial Cohesion in Europe: Int. Conf. for the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute. Pecs, 27-28 June 2013 / ed. I.P. Kovacs, J. Scott, Z. Gal; Inst. for Regional Studies, Centre for Economic and Regional Studies, Hungarian Acad. of Sciences. Pecs, 2013. 516 p.