

УДК 332.1

Развитие российского пространства: барьеры и возможности региональной политики

ЗУБАРЕВИЧ НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА,

профессор кафедры экономической и социальной географии России географического факультета, МГУ им. М.В. Ломоносова, директор региональной программы Независимого института социальной политики, Москва, Россия
nzubarevich@gmail.com

Аннотация. В статье рассматриваются основные концепции пространственного развития. Оно, в принципе, не может быть равномерным, что подтверждается центро-периферийной теорией и исследованиями процессов пространственной концентрации экономики, в том числе, в рамках «новой экономической географии» середины и конца XX в. В условиях сверхцентрализованной системы управления и огромной инерционности российского пространства особую роль играют институты (политические, финансовые и другие), которые позволяют снижать объективные барьеры развития регионов и городов, максимально использовать их конкурентные преимущества. Автор подробно анализирует барьеры пространственного развития России, а также опыт проведения стимулирующей и выравнивающей региональной политики. При общей оценке проблемы регионального неравенства выделены наиболее важные аспекты, необходимые для понимания «коридора возможностей» модернизации и развития России. В заключение кратко сформулированы шесть основных векторов пространственной стратегии, основанные на оценке трендов развития не только в кризис, но и в более длительной ретроспективе.

Ключевые слова: пространственное развитие; центро-периферийная теория; «новая экономическая география»; эффективные институты; стимулирующая и выравнивающая региональная политика; геополитические приоритеты; «Стратегия 2020».

Development of the Russian Space: Barriers and Opportunities for Regional Policy

ZUBAREVICH N.V.,

Professor of the Department of Economic and Social Geography of Russia, Faculty of Geography, Lomonosov Moscow State University, Director of the Regional Program of the Independent Institute for Social Policy, Moscow, Russia
nzubarevich@gmail.com

Abstract. The article considers main concepts of spatial development. It, in principle, cannot be uniform, which is confirmed by the central-peripheral theory and studies of processes of spatial concentration of the economy, including within the framework of the “new economic geography” of the middle and the end of the 20th century. In the conditions of a super-centralized management system and the huge inertia of the Russian space, institutions (political, financial, etc.) play a special role, which allow reducing the objective barriers to the development of regions and cities, making maximum use of their competitive advantages. The author analyzes in detail the barriers to Russia’s spatial development, as well as the experience of carrying out an incentive and equalizing regional policy. With a general assessment of the problem of regional

inequality, highlighted are the most important aspects that are necessary to understand the “corridor of opportunities” for Russia’s modernization and development. In conclusion, six main vectors of spatial strategy are briefly formulated, based on the evaluation of development trends not only in a crisis, but also in a longer retrospective.

Keywords: spatial development; central-peripheral theory; “new economic geography”; effective institutions; stimulating and leveling regional policy; geopolitical priorities; “Strategy 2020”.

Пространство России: страх и гордость

Многообразие регионов и их особенностей, видимое невооруженным глазом, одних восхищает, других пугает, третьих оставляет равнодушными, а кого-то вдохновляет на исследование общих закономерностей и трендов пространственного развития.

Сакрализация огромного пространства России стала национальной традицией в истории и экономической политике. Известный историк В. О. Ключевский писал: «В России историю заменила география», а философ Н. А. Бердяев считал главным фактором русской истории пространство: «Русская душа ушиблена ширью; она находится под своеобразным гипнозом безграничности русских полей и русского государства».

История показывает, что все попытки модернизации России упирались в барьеры, обусловленные ее огромной территорией. По оценке А. И. Тревиша, «реформаторы пытались опередить время, но увязли в пространстве» [1].

Мощь обширных просторов страны служит важным компонентом самоидентификации не только власть имущих, но и всех россиян. Сочетание двух контрастных ощущений — страха и гордости за страну и ее «просторы» — носит в чем-то психологически нерациональный, истерический или восторженный характер.

Эта ситуация создает значимый ментальный барьер против принятия адекватных управленческих решений, и с ним нельзя не считаться при оценке институциональных возможностей модернизации.

Снизить барьер можно только с помощью лучшего понимания пространственного развития России. Второй шаг — выделение объективных и субъективных ограничений и «коридора возможностей» модернизации российского пространства. Третий — оценка опыта других стран и его применимости для России. И наконец, четвертый — что делать в существующих условиях, чтобы ускорить модернизацию в территориальном ракурсе.

Закономерности и тенденции

В региональной науке со второй половины XX в. сложился устойчивый консенсус в понимании пространственного развития: оно не может быть равномерным. Это объясняется двумя основными концепциями, выдержавшими проверку временем.

Во-первых, это **центро-периферийная теория** (модель) пространственного развития, созданная Дж. Фридманом: центры разного уровня, всегда стягивающие ресурсы (человеческие, финансовые, природные) со своей периферии. Именно концентрация ресурсов создает возможности для инновационных изменений самих центров, а затем эти инновации транслируются на периферию с лагом во времени, зависящим от величины барьеров на пути движения инноваций [2].

Между центрами и периферией существует подвижная зона полупериферии, которая более активна и при резком изменении условий развития может перехватить функции центра. Эта модель работает на всех уровнях — от мировых городов и крупных агломераций до региональных и местных центров.

Диффузия инноваций от центров их создания на периферию происходит эволюционно двумя путями: по сложившейся иерархической системе городов-центров (от наиболее крупных городов к меньшим по размеру и статусу), т.е. в пространстве всей страны, и в пригороды, прилегающие к центрам, «растекаясь» на соседние территории, что особенно интенсивно происходит в пределах крупнейших агломераций.

Центро-периферийная модель показывает, насколько важную роль в развитии страны играют города: это не только «опорный каркас» расселения, но и главные «моторы» трансляции импульсов модернизации на окружающую периферию. Слаборазвитые и ограниченные в ресурсах города неизбежно становятся тормозом диффузии инноваций.

Во-вторых, это **исследования процессов пространственной концентрации экономики**, в том

числе в рамках «новой экономической географии» середины и конца XX в., за которую П. Кругман в 2008 г. получил Нобелевскую премию [3].

Фундаментальной причиной экономического неравенства является давно изученный в региональной науке процесс концентрации экономической деятельности в тех местах, которые обладают сравнительными преимуществами, что позволяет снижать издержки бизнеса.

Среди таких преимуществ П. Кругман выделяет факторы «первой природы» (обеспеченность природными ресурсами, выгодное географическое положение), мало зависящие от человека, и факторы «второй природы» (агломерационный эффект, человеческий капитал, институциональная среда), в наибольшей степени связанные с деятельностью государства и общества. Именно они играют ключевую роль в модернизации, в то время как опора развития регионов на ресурсные преимущества ее замедляет [4].

Преимущества, особенно «первой природы», не являются вечными. В раннеиндустриальную эпоху важнейшими факторами развития были обеспеченность минеральными ресурсами и географическое положение, а в постиндустриальную — человеческий капитал и институты.

В Докладе о мировом развитии за 2009 г. показано, что пространственное неравенство, а следовательно, и условия для модернизации в современном мире формируют три базовых фактора:

- density — пространственная концентрация населения и эффект масштаба (развитие городских агломераций);
- distance — экономическое расстояние, обусловленное не только внутриматериковым положением, удаленностью от глобальных и внутристрановых рынков, транспортными и транзакционными издержками в целом, но и слаборазвитой инфраструктурой;
- division — институциональные барьеры в широком смысле, в том числе барьеры границ (национальных, региональных, локальных), препятствующие проникновению товаров, услуг, инноваций; к ним можно добавить институциональные барьеры территориальной мобильности, социальных лифтов и доступности качественных социальных услуг, повышающих человеческий капитал.

Модернизация быстрее идет там, где лучше условия для диффузии инноваций, — выше концентрация населения и его качество, более развита

инфраструктура и меньше экономическое расстояние, ниже институциональные барьеры. Необходимость снижения всех трех барьеров пространственного развития очевидна, но они долгосрочны и устойчивы по своему характеру. Пространство очень инерционно, поэтому выбор направлений, стимулирующих модернизацию, ограничен для России достаточно узким «коридором возможностей», особенно в условиях ухудшения мировой конъюнктуры и роста проблем в экономике.

Пространственная поляризация усиливает риски перенапряжения и приводит к срывам модернизаций, преследующим Россию на протяжении веков. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, но следует четко понимать границы возможностей и правильно выбирать механизмы, даже если в стране есть финансовые ресурсы для масштабного перераспределения.

Современная региональная наука доказывает, что в контексте модернизации важнейшими направлениями пространственного развития являются те, которые улучшают условия для распространения инноваций в пространстве:

- поддержка городов-центров, создающих инновации и транслирующих их на периферию;
- развитие инфраструктуры, позволяющее сократить экономическое расстояние;
- улучшение факторов «второй природы» — человеческого капитала и институтов.

Все это во власти государства и общества, но требует огромных ресурсов и длительных усилий.

Роль институтов

В условиях ограниченности финансовых и человеческих ресурсов и огромной инерционности российского пространства особую роль играют институты.

Именно **эффективные институты** — (политические, финансовые и др.) позволяют снижать объективные барьеры развития регионов и городов и максимально использовать имеющиеся конкурентные преимущества. Для эффективного управления пространственным развитием важен принцип субсидиарности: если два иерархических уровня управления могут выполнять одну и ту же функцию, она передается на более низкий уровень, т.е. более близкий к населению. Это позволяет учитывать потребности жителей, а они могут контролировать качество управления через демократические процедуры. Регионализм и развитие локальных сообществ стали мейнстримом



в странах ЕС, возник новый термин — «глокализация» (глобализация и локализация одновременно).

Институты пространственного развития — часть институциональной системы страны, они зависят от общего ее устройства и от унаследованных факторов (path dependence). В России на протяжении почти всей ее истории воспроизводилась жесткая сверхцентрализованная система управления, которая казалась оптимальной для сохранения территориальной целостности огромной страны. Но сейчас все более очевидно, что сверхцентрализация становится институциональным барьером развития.

Выравнивать или стимулировать?

Еще один ракурс региональной политики — соотношение стимулирующего и выравнивающего приоритетов. Стимулирующая политика нацелена в первую очередь на снижение институциональных барьеров для развития территорий с конкурентными преимуществами, чтобы за счет их ускоренного роста быстрее развивалась вся страна. Стимулирующая региональная политика доминирует в странах догоняющего развития.

Политика смягчения пространственного социального неравенства более типична для развитых стран, особенно для ЕС. Такая политика преобладает и в России, не относящейся к развитым странам. Она унаследована из прошлого и, кроме того, нацелена на снижение рисков социально-политической нестабильности в условиях поляризации пространства. Безусловно, менее развитым регионам нужно помогать, но при четком понимании границ возможностей и с помощью адекватных механизмов [5].

Помимо стимулирующего и выравнивающего приоритетов региональной политики есть и третий — геополитический. В данной статье он понимается как приоритет сохранения целостности страны и усиления контроля за стратегически важными территориями. Этот приоритет родом из геополитики XIX в., но для современной России он оказался важнейшим. Для реализации геополитических приоритетов могут использоваться инструменты как выравнивающей, так и стимулирующей политики, однако если во главу угла ставится геополитика, ни поддержка слабых, ни стимулирование конкурентоспособных не являются самоцелью: решения принимаются на иных основаниях — ради снижения рисков де-

зинтеграции страны и удержания контроля над территорией. Для достижения этих целей государство инвестирует в развитие приграничных или стратегически значимых для страны территорий.

Такую политику проводит, например, Китай в отношении Тибета и Синцзян-Уйгурского автономного округа. На этих слабо развитых территориях с преобладанием не китайских этносов развивается транспортная инфраструктура, созданы крупные города, стимулируется переселение китайских мигрантов. Также геополитическим приоритетом было создание новой столицы Казахстана Астаны — в стране с большой и слабо заселенной территорией этот шаг был призван «сшить» северные и южные регионы. По разным оценкам, на развитие новой столицы было израсходовано 8–10% ВВП Казахстана в течение почти десятка лет.

Для региональной политики развитых стран геополитические приоритеты нетипичны, поскольку там доминируют задачи социально-экономического развития, а уровень территориальных угроз невелик. Даже в развитых странах с рисками сепаратизма (дезинтеграции) современные отношения с такими регионами (например, в Испании со Страной Басков или во Франции с Корсикой) выстраиваются иначе — через политику децентрализации, которая институционально обеспечивает прежде всего права меньшинств, а не особую поддержку развития этих регионов.

Важно отметить, что выравнивающий и геополитический приоритеты наиболее затратны для государства, они требуют больших финансовых ресурсов для поддержки развития территорий, не обладающих, как правило, конкурентными преимуществами. Это значит, что выбор таких приоритетов несет в себе риски истощения финансовых ресурсов государства при относительно невысокой вероятности достижения заявленных целей.

В 1990-х гг. и начале 2000-х гг. важнейшим приоритетом в России считалась **выравнивающая политика**, но бюджетных денег для перераспределения было мало. Увеличение доходов федерального бюджета в период экономического роста, во многом обеспеченное быстрым ростом цен на нефть, позволило усилить перераспределительную политику: объем трансфертов регионам вырос за 2004–2011 гг. с 387 до 1768 млрд руб. Со второй половины 2000-х гг. выравнивающая политика уже не декларировалась как основная, но фактически



оставалась главным приоритетом — у государства были на это средства благодаря резко возросшей нефтяной ренте.

В кризисном 2009 г. доля трансфертов достигала максимума — 27% доходов консолидированных бюджетов регионов. Получив объем трансфертов на треть больше, бюджеты регионов пережили кризис 2009 г. относительно безболезненно. Разбухшие трансферты были сохранены и в 2010 г., а в 2011 г. достигли максимума. Однако с 2012 г. стали сокращаться и объемы федеральной помощи, и ее доля в доходах консолидированных бюджетов регионов.

В результате за 2001–2012 гг. экономическое неравенство регионов России по душевому ВРП в целом выросло; его удалось немного сократить только в период перераспределения максимальных доходов от нефтегазовой ренты — с 2005 по 2011 г. Более устойчиво сокращалось межрегиональное неравенство по доходам населения — с 2002 по 2013 г. [6].

Еще один фактор, позволяющий смягчать территориальное неравенство в доходах населения, — это кризисные спады экономики. В России они сильнее затрагивают развитые промышленные регионы, поскольку слаборазвитые субъекты РФ получают большие и стабильные трансферты из федерального бюджета. Но если кризис длительный, «запас прочности» федерального бюджета снижается, и ресурсы для перераспределения сокращаются. Именно такой кризис начался в России в 2014 г.

Таким образом, масштабное перераспределение сырьевой ренты, проводимое в условиях сверхцентрализованной системы управления, обеспечило выравнивающий эффект на относительно коротком временном отрезке. Данная модель в принципе не может быть эффективной в долгосрочной перспективе, а теперь для нее нет необходимых ресурсов. Их не хватало уже в 2012–2014 гг.: для реализации указов президента от 2012 г. о повышении заработной платы занятым в социальной сфере регионам пришлось не только мобилизовать на эти цели финансовые ресурсы своих бюджетов, но и много занимать, поскольку помощь из федерального бюджета была недостаточной.

Результатом стала дестабилизация региональных бюджетов: в 2013 г. их дефицит вырос в три раза, 77 регионов имели дефицитный бюджет. В 2014 г. таких регионов стало 75. Долг регионов

и муниципалитетов достиг 2,4 трлн руб. на начало 2015 г., что составляло треть собственных доходов их бюджетов (без учета трансфертов). При этом более чем в половине регионов долг был значительно выше — 50–125% от собственных доходов. Попытка заставить регионы оплатить лояльность базового электората (бюджетников) привела к тяжелым последствиям; в результате регионы вступили в новый кризис с разбалансированными бюджетами.

На 1 января 2017 г. суммарный долг регионов и муниципалитетов увеличился и составил 2,6 трлн руб. Итак, выравнивающая политика, призванная обеспечить смягчение межрегиональных различий по доходам населения, не имеет перспектив, поскольку экономическая ситуация в России ухудшилась, а значит, сократились финансовые ресурсы для перераспределения. Выравнивающая политика за счет перераспределения ренты в прежних объемах невозможна, а переходу на адресную поддержку малоимущих препятствуют институциональные барьеры [7].

В 2015 г. российские власти пошли по привычному пути фискальной оптимизации: начали «резать» социальные расходы, не меняя неэффективные институты. В 2016 г. этот курс был продолжен.

Финансовая помощь регионам обеспечивает реализацию социальных обязательств государства: развитие социальных услуг, выплату заработной платы бюджетникам и социальных трансфертов населению. Однако и в этом направлении, важнейшем для модернизации человеческого капитала, есть подводные камни. Масштабная финансовая помощь слаборазвитым республикам формирует зависимую дотационную экономику, представленную в основном сектором бюджетных услуг, растет коррупционное перераспределение бюджетных средств.

Тем не менее смягчение социального неравенства регионов — важнейшая задача. Оно способствует росту человеческого капитала, социальной и территориальной мобильности, модернизации ценностей и образа жизни. Помогать нужно людям, а не регионам, поэтому выравнивающая политика — в первую очередь социальная, а не региональная. Приоритетами являются инвестиции государства в человеческий капитал и адресная поддержка уязвимых групп населения.

Опыт стимулирующей политики в России можно разделить на два этапа. Первый — кризи-



сний период 1990-х гг. и начало 2000-х гг., когда некоторые регионы получали статус особых зон (Калининградская область, Республика Ингушетия, Алтай), а в отдельных регионах (Калмыкия, Чукотский АО и др.) были фактически созданы внутренние офшоры. Такая политика «стимулирования» использовалась бизнесом для масштабной налоговой оптимизации и привела к созданию «черных дыр» для бюджета.

В период экономического роста были сделаны новые попытки реализовать стимулирующую политику. В середине 2000-х гг. тогдашнее министерство регионального развития (упразднено в сентябре 2014 г.) разработало концепцию регионов-«локомотивов роста»; их отбирали с помощью административных методов, но дальше бумажной концепции дело не пошло. Ту же судьбу имела заявленная политика создания территориальных кластеров. До стадии реализации дошла только концепция небольших особых зон с разной специализацией — технико-внедренческих, промышленно-производственных, туристско-рекреационных, портовых.

Однако созданные в 2007–2008 гг. зоны не дали заметного результата, за исключением особой промышленно-производственной зоны «Алабуга» в Татарстане, на которую приходится 75% всего промышленного производства зон этого типа. Успешной считается также особая промышленно-производственная зона в Липецкой области, но все остальные были малозаметны в экономике страны. Скромные стимулы, предложенные законом об особых зонах, не позволили преодолеть барьеры неблагоприятной институциональной среды. В результате робкая и малоэффективная стимулирующая политика в виде зон, кластеров и др. слабо повлияла на развитие регионов.

Фактически главным направлением стимулирующей региональной политики стали «большие проекты» с масштабным финансированием из федерального бюджета — Универсиада в Казани, саммит АТЭС во Владивостоке, Олимпиада в Сочи. В Татарстане при подготовке к тысячелетию Казани и затем к Универсиаде доля трансфертов из федерального бюджета достигала в 2009–2010 гг. 35–37% от всех доходов бюджета республики. Приморский край в рамках подготовки к саммиту АТЭС получил в 2011 г. 12% всех инвестиций из федерального бюджета, направленных в регионы, а Краснодарский край в период подготовки Олимпиады в Сочи в 2013 г. — 13% всех инвестиций из

федерального бюджета. Однако после бума инвестиций неизбежно следовал инвестиционный спад, особенно сильный — в Приморском крае. Это означает, что «потемкинские деревни» не обладают инвестиционной привлекательностью: «большие проекты» не способны быть драйверами развития, притягивать следом инвестиции частного бизнеса.

Инвестиции государства в экономику чаще всего неэффективны, чиновник не может оценивать риски развития тех или иных отраслей и производств в регионе лучше, чем бизнес. Более эффективны совместные инфраструктурные проекты государства и бизнеса (например, в форме государственно-частного партнерства), но только в том случае, если бизнес имеет в них свой интерес, а не участвует «из-под палки» под лозунгом необходимости развития периферийного или политически проблемного региона.

Инвестиции государства в инфраструктуру крайне необходимы для развития регионов, но важно определить, где они нужнее в первую очередь, а это всегда конфликт интересов и возможность лоббизма нерациональных решений. Кроме того, инфраструктурные инвестиции не гарантируют выравнивающего эффекта. Строительство новых транспортных коммуникаций может ускорить отток населения, поскольку экономическое расстояние сокращается не только для бизнеса, но и для местных работников, получающих выход на рынки с лучшими условиями оплаты труда. Как правило, это самые мобильные и квалифицированные работники, их миграционный отток снижает человеческий капитал проблемных регионов.

Попытки реализации **геополитических приоритетов** в 1990-е гг. были редкими и малоуспешными, а число таких приоритетов — минимальным. Например, для снижения рисков дезинтеграции тогда была создана особая экономическая зона в эксклавной Калининградской области. Однако предоставленные льготы привели к росту теневого импорта в Россию из стран Евросоюза, и чтобы сократить его масштабы и стимулировать реальных инвесторов в экономику региона, в 2006 г. закон об особой экономической зоне в Калининградской области был переписан. Отчасти благодаря внесенным изменениям удалось добиться указанных целей, и в области было осуществлено несколько проектов частных инвесторов. С 1990-х гг. реализуется госпрограмма развития Курильских островов (конфликт за 4 южных острова с Японией), но



финансирование ее невелико и результаты более чем скромные.

Со второй половины 2000-х гг. российские власти определили геополитические приоритеты гораздо шире. К ним были отнесены Дальний Восток (китайская угроза) и республики Северного Кавказа (угроза исламского терроризма). Эти приоритеты были оформлены административно, путем создания территориальных министерств (впервые после хрущевских совнархозов), первым из которых стало созданное в 2012 г. министерство по развитию Дальнего Востока, а в 2014 г. — аналогичные министерства по делам Северного Кавказа и Крыма.

Для противодействия угрозам использовались инструменты как выравнивающей, так и стимулирующей региональной политики, причем последняя оказалась не слишком эффективной. В 2005–2007 гг. были разработаны амбициозные программы развития слабозаселенного Дальнего Востока, граничащего с быстро растущим Китаем, обладающим гигантским по численности населением. Эти программы предусматривали огромные инвестиции, но в основном остались на бумаге.

Геополитические приоритеты реализуются за счет бюджета, средств ВЭБа или инвестиций госкомпаний. Из-за слабости стимулирующей политики и не слишком удачного осуществления инвестиционных проектов они реализуются в основном с помощью мер выравнивающей политики, т.е. перераспределения бюджетных средств в виде трансфертов.

Барьеры и коридор возможностей

Барьеры пространственного развития России очевидны, — к ним относятся гигантские расстояния, обширность территорий с неблагоприятными условиями жизни и слабозастроенной инфраструктурой, низкая плотность населения и редкая сеть городов. Схожие барьеры существуют и в некоторых других странах, тем не менее эти страны успешно развиваются.

Помимо «вечных» проблем, существуют пространственные ограничения, обусловленные современным уровнем развития, это и есть стартовые условия для модернизации. Важно понять, каково соотношение регионов с разными экономическими и человеческими ресурсами, каков баланс развивающихся и стагнирующих поселений, как влияют на возможности модернизации объективные пространственные тренды экономического и социального развития, а также политика властей.

Оценим эти стартовые условия, как объективные, так и субъективные:

- в регионах, обладающих значительными экономическими ресурсами для модернизации, живет четверть населения, в аморфных «середняках» — почти 2/3, в слабозастроенных регионах — 10–15% населения страны;

- Россия недоурбанизирована, слаба городская (достижительная) культура: 38% населения живет в городах с населением свыше 250 тыс. чел., которые оказались наиболее адаптивными и жизнеспособными в переходный период, 36% — в сельской местности, поселках и малых городах с минимальными ресурсами для модернизации;

- в стране сформировалась иерархическая система городов-центров, способных транслировать импульс модернизации на менее крупные города и окружающую периферию, однако зоны их модернизирующего влияния не способны охватить всю страну; в России очень мало городов, особенно крупных;

- велика и усиливается пространственная и поселенческая поляризация человеческого капитала в виде зон модернизации и деградации;

- региональная политика государства слаба и не системна, лишена обоснованных приоритетов, власти не понимают законов пространственного развития, поэтому дух Госплана восстанавливается быстрее и сильнее, чем в других сферах госрегулирования.

Коридор возможностей задается не только стартовыми условиями, но и объективными тенденциями развития, которые очень трудно переломить. К ним придется адаптироваться и эффективно использовать для ускорения модернизации пространства.

Экономическое неравенство регионов очень велико, в России оно усилено дробной административно-территориальной структурой страны, при которой пространственные ареалы с максимальными конкурентными преимуществами и территории с их отсутствием совпадают с границами того или иного субъекта РФ. Попытки укрупнения слабозастроенных регионов способны только «спрятать» проблему, переведя ее на внутрирегиональный уровень.

Ключ к решению проблемы экономической поляризации — в поиске и развитии конкурентных преимуществ средне- и слабозастроенных регионов страны в сочетании с поддержкой мерами вы-



равнивающей региональной политики. В общей проблеме регионального неравенства есть несколько аспектов, важных для понимания «коридора возможностей» модернизации и развития.

Во-первых, сохраняется сверхконцентрация экономики страны в столичной агломерации, несмотря на все попытки стимулирования развития второго федерального города как сопоставимого экономического центра. Стягивание экономической активности ускоряет развитие агломерации, если «мотором» является конкурентное преимущество эффекта масштаба, а не фактор административно-статусной ренты (концентрация госуправления и штаб-квартир крупных компаний). В Москве роль административного фактора слишком велика, что искажает условия региональной конкуренции.

Проблема гиперконцентрации отчасти смягчается тем, что влияние мощной столичной агломерации территориально «растекается» и начинает стимулировать экономический рост в прилегающих областях Центрального макрорегиона. Для расширения влияния столицы на развитие прилегающих регионов необходимо развивать транспортную инфраструктуру растущей агломерации и сопредельных территорий.

Во-вторых, замедлена модернизация других крупных агломераций страны из-за дефицита инвестиций, ограниченности бюджетных ресурсов и невысокой миграционной привлекательности. Ускоренный рост торговли и жилищного строительства, концентрация занятых в пределах своих регионов не сопровождаются адекватным ростом инвестиций и внешнего миграционного притока. Городам-миллионникам необходимо в первую очередь снятие институциональных барьеров на рынке земли и в распределении налоговых поступлений в их бюджеты, остальное экономика сделает сама за счет агломерационных преимуществ.

В-третьих, зоны ускоренного роста медленно расширяются вглубь страны. Большинство развитых промышленных регионов Поволжья, Урала и Сибири с городами-миллионниками пока не стали новыми «точками роста». Это следствие и объективных проблем развития (внутриmaterиковое положение усиливает барьеры расстояния), и сверхцентрализации управления с чрезмерным изъятием финансовых ресурсов регионов-«доноров». Только Татарстану, благодаря особой поддержке, и Свердловской области в последние докризисные годы удалось ускорить экономи-

ческий рост, опираясь на собственный промышленный потенциал и используя преимущества развития сервисной экономики в крупных агломерациях. Потенциал остальных регионов-лидеров «второго эшелона» может быть реализован при большей финансовой и управленческой самостоятельности (внешний фактор) и активизации конкуренции за инвестиционные ресурсы, которая способствует модернизации институтов (внутренний фактор). Развитые регионы — главный «плацдарм» модернизации.

В-четвертых, медленно модернизируются многочисленные «срединные» регионы, в которых живет 2/3 населения страны. Их собственные экономические возможности недостаточны для устойчивого развития, а федеральных ресурсов на такое количество регионов не хватит никогда. Именно в «срединных» регионах «ввязнут» федеральные реформы, не способные преодолеть барьеры российского пространства. Такие регионы более всего нуждаются в улучшении институциональной среды, активизации местного сообщества, а также оптимальном сочетании стимулирующей и выравнивающей региональной политики (пока плохо работают оба направления). Слабость институтов и дефицит социального капитала, низкое качество управления во многом объясняют трудности модернизации всей страны, но особенно — «срединных» регионов.

В них есть потенциал роста, но он локализован в крупных городах-центрах и пригородных зонах, отдельных промышленных городах. Одним из лучших решений в этой патовой ситуации может быть упор на формирование дееспособных управленческих кадров на региональном и муниципальном уровнях, способных активизировать имеющиеся ресурсы модернизации. Но при существующей системе рекрутинга управленческих кадров это сделать сложно.

В-пятых, несмотря на значительное сокращение числа депрессивных регионов в годы экономического роста, сохранилась депрессивность на муниципальном уровне. Новый кризис обострил проблемы монопрофильных городов с неконкурентоспособными активами, таких городов в России много (по разным оценкам, от 150 до более чем 300). Помимо депрессивности промышленных городов, сформировались зоны социальной и экономической деградации в многочисленных периферийных сельских районах и малых городах Нечерноземья, Урала и востока страны. В Евро-



пейской России 40% сельских районов относятся к таким «черным дырам». Депрессивные муниципалитеты — труднейшая зона для модернизации, они отличаются низким человеческим капиталом, требуют огромных ресурсов и длительного времени для санации. Проблема трудноразрешима из-за дефицита человеческих ресурсов и инфраструктурных барьеров. Вымирание сельских периферий и старых монопрофильных городов с последующей сменой функций — один из самых жестких вариантов санации, и такая вероятность существует.

В-шестых, число слаборазвитых республик не сокращается, они не смогли преодолеть барьеры развития и снизить зависимость от федеральной помощи. В большинстве слаборазвитых республик Юга и Сибири сохраняется минимальная обеспеченность бюджетов собственными доходами и иждивенчество на федеральных трансфертах. Единственный позитивный тренд — сокращение отставания в доходах населения благодаря масштабной федеральной помощи и росту зарплат бюджетников. Ключевыми задачами являются улучшение институтов для того, чтобы использовать те немногие конкурентные преимущества, которыми обладают эти регионы (аграрно-климатические, рекреационные, обеспеченность трудовыми ресурсами), социальная модернизация (образование) и рост территориальной мобильности населения.

В-седьмых, восток страны отстает в экономическом развитии. Более низкие темпы роста экономики восточных регионов обусловлены объективными барьерами удаленности и слаборазвитой инфраструктуры, незначительными инвестициями, миграционным оттоком населения. Группа относительно развитых регионов на востоке страны мала и развивается с опорой на сырьевые отрасли и отрасли первого передела, что не обеспечивает перехода к более инновационному развитию.

В то же время на востоке есть города с более высоким качеством населения и развитой высшей школой (Новосибирск, Томск и др.), они способны стать центрами несырьевого роста. Депопуляция, стягивание населения в обжитые регионы страны и в крупнейшие агломерации, нехватка человеческих и финансовых ресурсов для экстенсивного «освоенческого» типа пространственного развития заставляют жестко фокусировать приоритеты. Стратегия государственной поддержки наиболее эффективных проектов бизнеса по освоению природных ресурсов востока страны только фор-

мируется. О масштабном развитии восточных регионов и переселении туда мигрантов говорить бессмысленно, время нельзя повернуть вспять, как будто ресурсных ограничений не существует. На востоке и севере страны жизнь заставит ориентироваться на точечное развитие крупных городов-центров, портов и инфраструктурных коридоров, которые позволяют «держать» слабо-заселенную территорию. Точечной должна быть и инфраструктурная поддержка государством наиболее эффективных ресурсных проектов, финансируемых бизнесом.

Территориальные контрасты развития усиливаются депопуляцией и миграциями, пространственной поляризацией человеческого капитала.

Демографические ресурсы страны сильнее всего сокращаются в наиболее постаревших регионах Европейского Центра и Северо-Запада, за исключением двух столичных агломераций. На среднесрочную перспективу не более чем в четверти регионов России сохранится естественный прирост населения. Меры по стимулированию рождаемости не способны решить проблему депопуляции, поскольку ее масштабы крайне велики. Демографические процессы инерционны, поэтому естественная убыль будет и дальше «сжимать» обжитое пространство, особенно быстро — в постаревших регионах Европейской России. Демографические ресурсы республик Юга с растущим населением остались последним резервом в стране, который иссякнет в течение жизни одного-двух поколений.

Кроме того, в стране восстановился центро-периферийный вектор внутренних миграций, типичный для предыдущих десятилетий: население покидает периферийные и менее развитые регионы и концентрируется в крупнейших агломерациях. Возврат к долговременному тренду XX в. означает, что современные направления миграций устойчивы и сохранятся на перспективу.

Для снижения негативного воздействия дефицита рабочей силы необходимо выстраивать разные стратегии для демографически депопулирующих регионов Европейской России и северо-восточных регионов с миграционным оттоком населения. Первые нуждаются в притоке мигрантов с разным уровнем квалификации для компенсации демографических потерь. На севере и востоке страны в первую очередь необходимо закрепить местное население, стимулируя создание новых



рабочих мест с привлекательным уровнем оплаты труда, а миграционная политика может служить дополнительным фактором для привлечения занятых в менее конкурентные сектора экономики. Политика замещения уезжающего местного населения мигрантами из ближнего зарубежья не только затратна, но и не обеспечивает закрепления новых жителей — они достаточно быстро включатся в возвратную миграцию в освоенную часть страны и в крупные города вслед за местным населением.

Усиливается **пространственная поляризация человеческого капитала** и качества жизни: в крупнейших агломерациях и ведущих регионах нефтегазодобычи с наиболее высокими доходами населения и бюджетов более заметны позитивные тенденции роста человеческого потенциала (улучшение состояние здоровья населения, социальной мобильности и уровня образования населения), а в периферийных сельских районах и большинстве малых городов и поселков вне агломераций человеческий потенциал снижается, усиливается маргинализация и деградация социума. В России острота пространственной социальной поляризации беспрецедентна для относительно развитой страны. Во многом она обусловлена особенностями советского периода развития, но немалый вклад вносит и современная деградация социальной инфраструктуры.

Очевидных рецептов для решения этой проблемы не существует, особенно с учетом размеров территории России и гигантского объема необходимых средств на модернизацию ее социальной инфраструктуры. Инерция процесса очень велика, вымирание и маргинализация обширной периферии будут продолжаться. В этих условиях важнейшими для государства становятся две задачи: создание социальных лифтов для молодежи (образование, рост мобильности), чтобы не воспроизводить маргинализацию периферии в будущем и обеспечение достойного социального минимума для пожилого населения таких регионов (социальная защита, жизненно важные услуги и базовая инфраструктура). Еще одно направление региональной политики — содействие «переформатированию» экономических функций депрессивных периферийных территорий, особенно в Нечерноземье, — с аграрных на преимущественно рекреационные и природоохранные, с соответствующим изменением структуры рабочих мест и ростом самозанятости.

Слабость горизонтальных связей регионов препятствует социально-экономической интеграции пространства страны, а чрезмерная централизация управления усугубляет эту проблему.

В большинстве федеральных округов низкая внутренняя интегрированность и межрегиональные экономические и человеческие контакты, за исключением Центра и Северо-Запада, в которых связующими являются две крупнейшие агломерации страны. Остается низкой эффективность интеграционных программ, навязываемых сверху административными методами; слабо стимулируется разработка и реализация межрегиональных программ развития транспортной и энергетической инфраструктуры. Эффективная интеграция «снизу» возможна только при понимании регионами получаемых выгод и при создании необходимых механизмов, стимулирующих эти процессы.

Сложившиеся тренды усиливают объективные барьеры пространственного развития, но их можно преодолеть с помощью целенаправленной государственной политики. Цель такой политики — ускорить трансляцию импульса роста от уже сформировавшихся центров на более широкий круг регионов, стимулируя использование конкурентных преимуществ, модернизацию институтов и конкуренцию за инвестиции.

Приоритеты на будущее

Можно кратко сформулировать **шесть основных векторов пространственной стратегии**, основанных на оценке трендов развития не только в кризис, но и в более длительной ретроспективе. Часть из них была сформулирована рабочей группой «Реальный федерализм, местное самоуправление и межбюджетная политика» при подготовке «Стратегии 2020». Данный раздел «Стратегии-2020» подготовлен И. В. Стародубровской, В. С. Назаровым, Г. В. Курляндской, Н. В. Зубаревич под руководством И. В. Стародубровской и В. Л. Глазычева [8, 9].

1. Необходим отказ от сверхзатратных геополитических приоритетов пространственного развития в ущерб рациональным экономическим. Поддержка менее развитых регионов, а также регионов со сложными условиями развития является неотъемлемой частью региональной политики, главная проблема — в пропорциях. Сейчас они чрезмерно смещены в сторону трех групп регионов — Крыма, Дальнего Востока и республик Северного Кавказа, объем помощи которым



многократно превышает дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности и расходует неэффективно. Сочетание двух самых затратных приоритетов региональной политики — геополитического и выравнивающего создает большие риски в бюджетной сфере и, что не менее важно, не стимулирует регионы наращивать собственные ресурсы развития.

2. Россия еще долго будет жить на нефтегазовую ренту, даже если ее масштабы сократятся. Межбюджетное перераспределение рентных доходов — основной инструмент поддержки менее развитых регионов. Стратегически важно сделать перераспределительную политику прозрачной, направить ее на стимулирующее развитие, а не на лоббизм регионов с целью выбивания денег. Для этого необходимо упростить систему федеральной поддержки, резко сократив число трансфертов, особенно субсидий, и повысить долю транспарентной (формульной) дотации, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности.

3. Нужен поиск эффективного баланса выравнивающей и стимулирующей региональной политики. Сильная территориальная дифференциация развития в России — объективная реальность; это следствие локализации конкурентных преимуществ. Бессмысленно ставить вопрос, делать ставку на сильные регионы или подтягивать слабые. Важны обе составляющие — и стимулирующая, и выравнивающая политика; задача — найти их оптимальные пропорции. Основой стимулирующей политики должны стать не преференции, а снижение барьеров развития сильных регионов, рост которых ускоряет развитие всей страны. Нужно передать регионам часть полномочий, в том числе в сфере лицензирования, контроля и надзора, а также часть налоговых доходов (федеральную часть налога на прибыль, акцизы и др.).

Социальное неравенство необходимо смягчать, чтобы обеспечить доступность общественных благ для жителей разных территорий и воспроизводство человеческого капитала. Трансферты менее развитым регионам должны направляться прежде всего на социальные цели, а не на поддержку экономики с помощью государственных инвестиций, которые выделяются даже на строительство животноводческих комплексов, рыборазводных прудов и курортных объектов. Их эффективность крайне низкая, а возможности коррупции — максимальные!

4. У России не так много конкурентных преимуществ: помимо высокой сырьевой обеспе-

ченности преимуществом является агломерационный эффект. Каждый пятый россиянин живет в крупнейших городах-миллионниках, это — наиболее образованное, мобильное и активное население. Более высокий человеческий капитал крупнейших и крупных городов пока не стал движущей силой модернизации из-за множества барьеров — инфраструктурных, экономических, политических. Преодолевать их придется долго, но начинать следует с политических барьеров. Необходима двухшаговая децентрализация (центр — регионы, регионы — муниципалитеты), возвращающая крупным городам те ресурсы и полномочия, которые у них сейчас изъяты. Без опережающего развития крупных городов Россия не сможет модернизироваться. Но для этого нужен отказ от политики тотальной вертикализации управления.

5. В рыночной экономике, в отличие от плановой или мобилизационной, территориальные пропорции развития невозможно определить директивным способом — сдвиг на Восток или освоение Севера. Стимулирование развития восточных регионов должно опираться на их конкурентные преимущества. Во-первых, должна сработать их обеспеченность ресурсами. Для реализации этого преимущества нужна поддержка всех инвесторов с обеспечением прозрачных правил игры, а не директивное назначение зон опережающего развития с предписанным профилем экономики. Во-вторых, должен проявиться агломерационный эффект: все региональные центры восточных регионов стягивают население, и численность их жителей растет. Города-центры сохраняют функции опорных точек территориального развития, но для развития этих функций нужны инвестиции государства в городскую и транспортную инфраструктуру.

6. Рост мобильности населения — один из ключевых факторов пространственного развития. Российские миграции, в том числе трудовые, направлены из села, малых и средних городов в крупные города-центры. Попытки государства стимулировать переезд в восточные регионы, в малые города и в сельскую местность вряд ли будут успешными — население голосует ногами в обратном направлении. Будет гораздо эффективней, если государство начнет встраиваться в объективные тренды: стимулировать центростремительные миграции внутри восточных регионов для развития региональных центров как

опорных точек и инвестировать в инфраструктуру агломераций, что стимулирует концентрацию населения вблизи крупных рынков труда.

К сожалению, вместо этого была просто расширена территория Москвы, что еще более усилило концентрацию населения в столице. Для сельских периферий важнейшим инструментом развития должны стать меры социальной под-

держки. Вместо этого происходит оптимизация бюджетных расходов, сокращающая доступность социальных услуг для населения, особенно на периферии.

Возможности реализации этих предложений выглядят сейчас минимальными. Но история свидетельствует о том, что написанное в стол иногда становится востребованным. Время покажет...

Литература

1. Регионализация в развитии России: географические процессы и проблемы / под ред. С. С. Артоболевского и А. И. Трейвиша. М.: Эдиториал УРСС, 2001.
2. Friedmann J. Regional development policy. Boston, Mass. Inst. Techn, 1966.
3. Krugman P.R. Geography and Trade. Cambridge, MIT Press, 1991.
4. World development report 2009: Reshaping economic geography. Washington, D.C.: World Bank, 2009.
5. Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева. М.: ТЕИС, 2011.
6. Зубаревич Н. В., Сафронов С. Г. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? // *Общественные науки и современность*. 2013. № 6. С. 15–26.
7. Долг регионов и муниципалитетов [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/ekonomika/4021560>.
8. Стратегии 2020 [Электронный ресурс]. URL: <http://2020strategy.ru>.
9. Зубаревич Н. В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2015. № 2 (26). С. 226–230.

References

1. Regionalization in development of Russia: geographical processes and problems [Regionalizacija v razvitii Rossii: geograficheskie processy i problem] / ed. S.S. Artobolevskiy i A.I. Trejvish. Moscow, Jeditorial URSS, 2001.
2. Friedmann J. Regional development policy. Boston, Mass. Inst. Techn. 1966.
3. Krugman P.R. Geography and Trade. Cambridge, MIT Press, 1991.
4. World development report 2009: Reshaping economic geography. Washington, D.C.: World Bank, 2009.
5. Russian regions: an economic crisis and problems of modernization [Rossijskie regiony: jekonomicheskij krizis i problemy moder-nizacii] / ed. L.M. Grigor'ev, N.V. Zubarevich, G.R. Hasaev. Moscow, TEIS, 2011.
6. Zubarevich N.V., Safronov S.G. Inequality of social and economic development of regions and cities of Russia of the 2000th years: growth or decrease? [Neravenstvo social'no-jekonomicheskogo razvitija regionov i gorodov Rossii 2000-h godov: rost ili snizhenie?]. *Obshhestvennye nauki i sovremennost' — Social sciences and present*, 2013, no. 6, pp. 15–26.
7. Debt of regions and municipalities [Dolg regionov i municipalitetov]. Available at: <http://tass.ru/ekonomika/4021560>.
8. Strategy 2020 [Strategii 2020]. Available at: <http://2020strategy.ru>.
9. Zubarevich N.V. The strategy of spatial development after crisis: from big projects to institutional modernization [Strategija prostranstvennogo razvitija posle krizisa: ot bol'shih projektov k institucional'noj modernizacii]. *Zhurnal Novej jekonomicheskoy associacii — the Magazine of New economic association*, 2015, no. 2 (26), pp. 226–230.